

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Az állam szervezete



Szerkesztette:
TÉGLÁSI ANDRÁS

Dialog Campus

AZ ÁLLAM SZERVEZETE

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő

Hautzinger Zoltán

AZ ÁLLAM SZERVEZETE

Szerkesztette:
Téglási András

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

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

Szerzők

Balogh-Békesi Nóra
Bódi Stefánia
Cserny Ákos
Erdős Csaba
Halász Iván
Orbán Balázs András
Takács Albert
Téglási András

Lektorálta

Petrétei József

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerkesztő, 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	13
I. Az állam és az államszervezet fogalma	15
1. A magyar állam alkotmányos önmeghatározása	19
Vonatkózó jogforrások	26
Felhasznált irodalom	26
II. Az állam szerkezeti felépítése, illetve az állam- és a kormányforma	27
1. Az állam szerkezeti felépítésének lehetséges modelljei	27
1.1. Az egységes államok	27
1.2. Regionális államok	29
1.3. A szövetségi államok (föderációk)	30
1.4. Államszövetség (konföderáció)	32
1.5. Egyéb államszerkezeti megoldások	33
2. Az államforma kérdése	33
2.1. A köztársasági államforma	35
2.2. A vegyes és atipikus államformák	37
2.3. A monarchia típusai	37
3. A kormányforma szerinti osztályozás	39
4. Az egyes kormányformák részletes bemutatása	41
Felhasznált irodalom	45
III. A magyar közhatalmi rendszer jellemzői.	
Az állam- és kormányforma kérdése, az államszerkezeti felépítés és a hatalommegosztás Magyarországon	47
1. Magyarország államszerkezeti fejlődése és jellege	47
2. Az államforma kérdése Magyarországon	49
3. A kormányforma kérdése	53
4. Hatalommegosztás és a 2010/2011 utáni változások	55
Vonatkózó jogforrások	60
Felhasznált irodalom	60
IV. A választójog és az országgyűlési képviselő-választás hazai rendszere	61
1. Választójog a nemzetközi dokumentumokban	61
2. A választójogi alapelvek és a választási rendszerek	63
3. A magyar választási rendszer alkotmányos alapjai	67
4. Az országgyűlési képviselő-választás legfontosabb szabályai	68

4.1. A választási szervek	69
4.2. Névjegyzék, regisztráció	70
4.3. Jelöltajánlás, listaállítás	71
4.4. A szavazás	72
4.5. Az eredmény megállapítása	73
4.6. A jogorvoslatok	74
Vonatkozó jogforrások	75
Felhasznált irodalom	76
V. Az Országgyűlés	77
1. A parlamentekről és parlamentarizmusról általában	77
2. A magyar parlamentáris hagyományok – történeti áttekintés	78
3. Az Országgyűlés mint legfőbb népképviselői szerv	79
4. Az Országgyűlés funkciói és hatáskörei	79
4.1. A funkciók és hatáskörök áttekintése	79
4.2. Az Országgyűlés törvényhozási hatásköre	81
4.3. A parlamenti ellenőrzés	87
5. Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása	90
5.1. A plenáris ülés	90
5.2. Az Országgyűlés tisztségviselői	91
5.3. A frakciók (képviselőcsoportok)	93
5.4. A bizottságok	93
5.5. A Házbizottság	96
5.6. Az Országgyűlés egyéb szervei	97
6. Az Országgyűlés működési rendje	97
6.1. Az Országgyűlés megbízatásának kezdete	97
6.2. Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése	98
6.3. A tanácskozási rend	99
7. Az országgyűlési képviselők jogállása	101
7.1. A mandátum jellege	101
7.2. A mandátum keletkezése és megszűnése	102
7.3. A képviselők jogai és kötelességei	103
7.4. Az országgyűlési képviselők mentelmi joga	104
7.5. Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége	106
Vonatkozó jogforrások	107
Felhasznált irodalom	108
VI. A köztársasági elnök	109
1. A köztársasági elnöki intézmény és története Magyarországon	109
2. A köztársasági elnök államfői funkciója az Alaptörvény alkotmányos rendjében	110
3. A köztársasági elnök alkotmányos hatáskörei	112
4. A köztársasági elnök megbízatásának keletkezése	119
5. A köztársasági elnök helyettesítése	121
6. A köztársasági elnöki megbízatás megszűnése	123

7. A köztársasági elnök közjogi felelőssége és büntetőjogi védelme	124
Vonatkozó jogforrások	126
Felhasznált irodalom	126
VII. A központi közigazgatás szervezete és működése	127
1. A központi közigazgatás jogi szabályozása	127
2. A központi közigazgatás szervezete	129
3. A Kormány	130
3.1. A Kormány alkotmányos helyzete	130
3.2. A Kormány és az Országgyűlés viszonya	131
3.3. A Kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek	134
3.4. A Kormány feladat- és hatásköre	136
3.5. A Kormány működésének formája	137
4. A Kormány működését közvetlenül segítő szervek és személyek	138
4.1. A kabinet	138
4.2. A kormánybizottság	139
4.3. A közigazgatási államtitkári értekezlet	140
4.4. Egyéb testületi segédszervek	141
4.5. A kormánybiztos	142
4.6. A miniszterelnöki biztos	143
5. A Kormány irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek	143
5.1. A minisztérium	143
5.2. A kormányhivatal	147
5.3. A központi hivatal	148
6. Az autonóm államigazgatási szerv	149
7. Az önálló szabályozó szerv	151
7.1. A szervtípus működésének elméleti alapjai	151
7.2. Az önálló szabályozó szervek hazai előzménye	152
7.3. Az önálló szabályozó szervek hatályos jogi szabályozása	153
7.4. Az önálló szabályozó szervek köre	154
Vonatkozó jogforrások	158
Felhasznált irodalom	160
VIII. Az Alkotmánybíróság	161
1. Az alkotmánybíráskodás fogalma, célja	161
2. Az alkotmánybíráskodás kialakulása, fő modelljei	163
3. Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon	165
4. Az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete	167
5. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások	170
5.1. Normakontroll	170
5.2. Alkotmányjogi panasz	173
5.3. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	175
5.4. Az Alaptörvény értelmezése	176
5.5. Egyéb hatáskörök	176

6. Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei	178
7. Az Alkotmánybíróság működési rendje és eljárási szabályai	178
Vonatkozó jogforrások	180
Felhasznált irodalom	180
IX. A bíróságok	181
1. A bírói hatalom az állami szervek rendszerében	181
2. Az igazságszolgáltatás alapelvei	183
2.1. Bírói függetlenség	183
2.2. Igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve	185
2.3. Igazságszolgáltatás egységének az elve	186
2.4. Társasbíráskodás elve	186
2.5. Néprészség elve	187
2.6. Tárgyalás nyilvánosságának elve	187
2.7. Aktanyilvánosság elve	187
2.8. Anyanyelv használata	187
2.9. A tisztességes eljáráshoz való jog	188
2.10. A jogorvoslathoz való jog	188
2.11. Az ártatlanság vétele és a védelemhez való jog	188
3. A bírósági szervezetrendszer	189
3.1. A bírósági szervezetről általában	189
3.2. A magyar bírósági szervezet szintjei és alapvető feladatai	190
4. A bíróságok igazgatása	195
5. A bírák jogállása	196
Vonatkozó jogforrások	197
Felhasznált irodalom	198
X. Az ügyészség	201
1. Az ügyészség alkotmányos rendeltetése, modelljei	201
2. Az ügyészség hazai történetének sarokpontjai és a hatályos jogforrások	202
3. A legfőbb ügyész jogállása és az ügyészség szervezete	203
4. Az ügyészség funkciói, feladat- és hatáskörei	204
4.1. Az ügyészség büntetőjogi tevékenysége	205
4.2. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai	209
5. Az ügyészek jogállása	210
Vonatkozó jogforrások	211
Felhasznált irodalom	212
XI. Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság	
Hatóság	213
1. Az alapvető jogok biztosa	213
1.1. Az ombudsman típusú jogvédelem kialakulása és elterjedése	213
1.2. Az ombudsmanintézmény jellemzői	214
1.3. A magyar ombudsmanintézmény szerkezete	215

1.4. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörei, valamint helyetteseinek feladatai	216
1.5. A biztos és helyettesei függetlenségének elemei és biztosítékai	217
1.6. Az alapvető jogok biztosának megbízatásának megszűnése	218
1.7. Az alapvető jogok biztosának eljárása	219
1.8. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata és intézkedései	220
1.9. Az alapvető jogok biztosának éves beszámolója	221
1.10. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	221
2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	221
2.1. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság létrejötte	221
2.2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogállása	223
2.3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárásai	223
2.4. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke, helyettese és személyi állománya	224
Vonatkozó jogforrások	224
Felhasznált irodalom	224
XII. Közpénzügyi szervek az Alaptörvényben	227
1. Áttekintés	227
2. Az Állami Számvevőszék	227
2.1. Az intézmény rendeltetése és történeti előzményei	227
2.2. Az Állami Számvevőszék jogállása	228
2.3. Az Állami Számvevőszék feladatköre	229
2.4. Az Állami Számvevőszék szervezete	230
3. A Magyar Nemzeti Bank	232
3.1. Az intézmény rendeltetése és jogállásának alapjai	232
3.2. Történeti előzmények Magyarországon	233
3.3. A Magyar Nemzeti Bank feladatai	234
3.4. A jegybank jogállása, a jegybanki függetlenség	235
3.5. Az MNB szervezete	235
4. A Költségvetési Tanács	236
Vonatkozó jogforrások	238
Felhasznált irodalom	238
XIII. A helyi önkormányzatok	239
1. A helyi önkormányzás fogalma, típusai	239
2. A helyi önkormányzat szervezete és működése	242
3. A helyi önkormányzatok az állami szervek rendszerében	245
3.1. A helyi önkormányzatok államszervezeti helye	245
3.2. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata	245
4. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei	249
Vonatkozó jogforrások	252
Felhasznált irodalom	252

XIV. Nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi képviselet egyéb formái	255
1. A nemzetiségi autonómia modelljei	256
2. A nemzetiség fogalma	259
3. A nemzetiségi önkormányzati rendszer	260
4. Az átalakult nemzetiségi önkormányzat fogalma	263
5. A nemzetiségi önkormányzatok jogai, kötelezettségei és kompetenciái	263
6. A kedvezményes nemzetiségi mandátum az önkormányzati választásokon	264
7. A magyarországi nemzetiségek parlamenti képvisellete	265
Vonatköző jogforrások	266
Felhasznált irodalom	267
XV. A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok	269
1. Bevezetés: az állam külső és belső védelmi feladatai, valamint erőszak-monopóliuma	269
2. A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alaptörvényi helye és definíciója	270
3. A Magyar Honvédség	270
3.1. A Magyar Honvédség szabályozásának rövid története	270
3.2. A honvédelem fogalma, szabályozása az Alaptörvényben	271
3.3. A Magyar Honvédség feladatai	272
3.4. A Magyar Honvédség irányítása és vezetése	274
4. A rendőrség	276
4.1. A rendőrség rövid története	276
4.2. A rendőrség fogalma, feladatai, szabályozása az Alaptörvényben	277
4.3. A rendőrség szervezete, a jogviszony létesítésének szabályai	278
4.4. A rendőri intézkedések és az alapjogok viszonya, a Független Rendészeti Panasztestület	280
5. A nemzetbiztonsági szolgálatok	282
5.1. A nemzetbiztonság rövid története, a nemzetbiztonsági szolgálatok fogalma, szabályozása az Alaptörvényben	282
5.2. A nemzetbiztonsági szolgálatok tagozódása, feladatai	282
5.3. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és ellenőrzése	283
Vonatköző jogforrások	284
Felhasznált irodalom	284
XVI. A különleges jogrend fogalma	287
1. A különleges jogrend alkotmányjogi dilemmája	287
1.1. Az állam mindenkifelett való védelmét valló nézetek	287
1.2. Az alkotmány elsődlegességét valló nézetek	288
2. A különleges jogrend előzményei a magyar szabályozásban	289
3. A különleges jogrend az Alaptörvényben	291
3.1. A rendkívüli állapot	292

3.2. A szükségállapot	293
3.3. A megelőző védelmi helyzet	294
3.4. A terrorveszélyhelyzet	295
3.5. A váratlan támadás	295
3.6. Veszélyhelyzet	296
3.7. A különleges jogrendben alkalmazható rendkívüli intézkedések	297
Vonatkozó jogforrások	298
Felhasznált irodalom	298
XVII. A magyar állam szervei az uniós döntéshozatalban	299
1. Az Európai Unió alapvonásai	299
2. Az Európai Unió működésének alapjai	300
3. Az Európai Unió és a tagállamok közötti kapcsolat elvi alapja az alapszerződésekben	301
4. A tagállamok megjelenése az Európai Unió legfontosabb intézményeiben	302
5. Az Országgyűlés és a Kormány szerepe az uniós döntéshozatalban	306
Vonatkozó jogforrások	309
Felhasznált irodalom	309
A tankönyv szerzői	311

Vákát oldal

Előszó

Ez a tankönyv a Nemzeti Közzolgálati Egyetem hallgatói számára készült, és az egyetem közös – az egyes karok valamennyi alapszakán egységes – képzési moduljának részét képező *Az állam szervezete* elnevezésű tantárgyat tanuló hallgatóknak kínál ismereteket. A tankönyv a közös modulba tartozó *Alkotmányjog* című tantárgy és tankönyv keretében oktatott tananyag szerves folytatása.¹

A tankönyv a magyar államszervezetről, annak általános felépítéséről és egyes meghatározó intézményeiről ad átfogó ismereteket, bemutatja az államtani alapismeretek alkotmányjogi vonatkozásait, az egyes állami-közhatalmi szervek működésének és szervezetének szabályait, a köztük lévő viszonyrendszert, különös tekintettel az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra (ideértve az alkotmánybíráskodás főbb modelljeit, az Alkotmánybíróság hatásköreit, az Alaptörvény szerinti helyét a hatalommegosztás rendszerében), a bíróságra, az ügyészségre, a kormányra és a kormányformákra, a központi közigazgatásra, a helyi önkormányzatokra, az ombudsmanra, a Magyar Honvédségre, a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint a magyar állam szerveinek szerepére az európai uniós döntéshozatalban.

Célunk a különböző hivatásrendekhez tartozó hallgatókkal megismertetni a magyar állam szervezetének alapjait, az Alaptörvényben nevesített állami szervek megbízatásának keletkezését és megszűnését, felépítését és funkcióit.

Az egyes fejezeteket a következő elvek szerint szerkesztettük: **vastag (félkövér) betűvel emeltük ki a leglényegesebb kifejezéseket, mondatokat, személyneveket, amelyeket minimumkövetelményként határoztunk meg a vizsga letételéhez.**

Külön bekezdésbe, sorköz kihagyással, végig dőlt betűvel szerkesztettük azokat a részeket, idézeteket, amelyek nem képezik szervesen a törzssanyag részét (ún. kiegészítő információk), ám ezek elolvasását – az egyes fejezetek logikai felépítése miatt – ugyanúgy javasoljuk az olvasónak.

A főszövegben *dőlt betűvel* jelöltük az *idegen szavakat, kifejezéseket*.

A tankönyv megírásában elsősorban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézetének oktatói vettek részt: Prof. Dr. Halász Iván, intézetvezető egyetemi tanár, Dr. habil. Takács Albert, egyetemi docens, Dr. Bódi Stefánia, egyetemi docens, Dr. Cserny Ákos, egyetemi docens, Dr. Téglási András, egyetemi docens, Dr. Erdős Csaba adjunktus és Dr. Orbán Balázs András tanársegéd.

¹ Szerkesztette: HALÁSZ Iván, Budapest, 2018. Jelen tankönyv egyes lábjegyzeteiben ezért többször is utalunk erre az *Alkotmányjog* című tankönyvre.

A bíróságokról szóló fejezetet az Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi intézetének oktatója, Dr. Balogh-Békesi Nóra egyetemi docens írta.

A szerzők ezúton is köszönetüket fejezik ki a kötet megjelenéséhez nyújtott segítségért és támogatásért Prof. Dr. Patyi Andrásnak, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektorának; Prof. Dr. Petrétei József egyetemi tanárnak, a kötet lektorának, értékes szakmai észrevételeiért, amelyek jelentősen emelték e kötet színvonalát; valamint Dr. habil. Hautzinger Zoltán egyetemi docensnek, a kiadvány sorozatszerkesztőjének.

Budapest, 2017. július 31.

*Dr. Téglási András PhD
egyetemi docens
szerkesztő*

I. Az állam és az államszervezet fogalma

Halász Iván

Az állam komplex képződmény, amelyet emiatt nem lehet pontosan, egyértelműen és minden érintett tudományát kielégítő módon meghatározni. Takács Péter államtudós szerint az államot úgy lehet felfogni, mint a sokféleség egységét, azaz számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódását. Ebben az értelemben „Egyszerre valóság és eszme, társadalmi tény és norma, hatalmi viszony és jogviszony, tevékenység és intézmény, rend és funkció, állapot és folyamat, gyakorlat és gondolat.”¹

Az elmúlt évezredekben összefoglalóan **államnak nevezett jelenség olyan bonyolult és dinamikus fejlődésen ment keresztül, amely eleve megkérdőjelezi azt, hogy lehet-e egyáltalán azonos fogalmi kereteken belül beszélni az ókori, középkori és újkori államokról**. Egyszerűbb a helyzet akkor, ha a modern értelemben vett államról beszélünk, amelynek **gyökereit Európában a XVII. és a XIX. század között kell keresni**. Ebben az időszakban **alakult ki ugyanis az a hatalmi-társadalmi formáció, amelyet a szakirodalom modern, a kizárólagosság igényével fellépő európai nemzetállamnak nevez**. Ettől kezdve az államok összeszedettebb, egységesebb, illetve homogénebb képet mutattak, szemben a korábbi (középkori) államalakulatokkal, amelyek sokszor az eltérő jogrendszerekben működő különböző területi egységek (autonómiák) uralkodó személye által összefogott halmazai voltak.

Egyszerűbb a helyzet, ha az államot csak a jog, illetve az alkotmányjog és a nemzetközi jog felől törekszünk megfogalmazni. Az utóbbi két jogág keretrendszerében született meg ugyanis **a jogi államfogalom, amelynek értelmében az állam az államalkotó népnek a körülhatárolt államterületen az egységes államhatalom alatt tartósan szervezett hatás- és döntési egységét jelenti**. Ezt a meghatározást, amely napjaink egyik legelterjedtebb, de mégsem kizárólagos meghatározása, **„háromelemű tannak” is nevezik**. Azért háromelemű, mert az állam fogalmi ismérveit három elemre osztja: az államterületre, az államalkotó népre és az államhatalomra.²

Az államjogtudomány e legismertebb államdefiníciójának megfogalmazása **Georg Jellinek (1851–1911) német-osztrák jogtudós nevéhez kötődik**, aki az állam következő – egyébként nem előzmények nélküli – definícióját alkotta meg: **az állam „...a földfelszín elhatárolt területén letelepedett, legfőbb hatalommal rendelkező és azáltal egységgé összefogott emberi sokaság.”**³ Ez a definíció nemcsak az alkotmányjog területén, hanem a nemzetközi jogban is meghatározóvá vált, mégpedig meglehetősen konkrét – azaz

¹ TAKÁCS Péter (2011): *Államtan*. Budapest, BCE, 12.

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

³ TAKÁCS Péter (2011): *i. m.* 16. A szerző itt Georg Jellinek német-osztrák jogtudós definíciójára hivatkozik.

egyezményi formában. A latin-amerikai államok által **1933-ban megkötött Montevideói Egyezmény értelmében az államnak mint a nemzetközi jog alanyának a következő ismérvekkel kell rendelkeznie:** állandó népességgel, meghatározott területtel, kormánzzal, és arra való képességgel, hogy más államokkal kapcsolatba lépjen.⁴ A jelen tankönyv alapvetően a harmadik kritériummal, azaz a kormánzzal foglalkozik.

Miután az államterület és az azon élő népesség (államalkotó nép) kérdéskörét az *Alkotmányjog* című tankönyv részletesen tárgyalja, ezért **a továbbiakban főleg az államhatalom fogalmára célszerű koncentrálni, amely tulajdonképpen az állam „legállamibb tulajdonsága” és specifikus tartalmi sajátossága,** a társadalom hatalmi berendezkedésének központi intézménye. Petrétei József alkotmányjogász szerint „...az államhatalom általános értelemben olyan alapvető viszonyt jelent, amiben az állam és az egyén közötti kapcsolatot a fölé- és alárendeltség, a parancsolás és az engedelmség relációi határoznak meg.”⁵

Az államhatalom sajátosságai tehát a következőképpen foglalhatók össze:

1. Az államhatalom kötelező parancsokat ad, és ezeknek szükség esetén kényszerítő módon (akár erőszak alkalmazásával) is érvényt tud szerezni.
2. Az államhatalom csak jogilag konstituált, racionalizált és szervezett hatalom lehet, ennek következtében intézményesült formában jelenik meg, és a jogalkotási, kormányzati, végrehajtási és bírói aktusokon keresztül valósul meg.
3. Az államhatalom gyakorlása továbbá – legalábbis ideális esetben – szilárdságot, tartósságot, megfontoltságot és higgadtságot követel. Emiatt az alkotmányjogon keresztül olyan szerveket és intézményeket kell létrehozni, amelyek képviselik és alkalmazzák az államhatalmat.
4. Az államhatalom az, amely a modern államokban a fizikai erőszak legális és legitim alkalmazásának monopóliumával rendelkezik. Ez abból fakadt, hogy csak az államhatalom erőszak-monopóliuma garantálhatja a társadalmi békét és rendet. Ugyanakkor ez alapozhatja meg az államhatalom társadalmi legitimáltságát.
5. Az állami erőszaknak a jogállamban mindig a jogon kell alapulnia és joghoz kötöttnek kell lennie.
6. A modern alkotmányos államban az államhatalomnak demokratikusnak kell lennie, azaz a néptől kell származnia, amely egyúttal az egységes államhatalom hordozójának is számít.
7. A demokratikus államhatalom azonban nem lehet korlátlan és korlátozhatatlan, ami részben már a jogi megkötöttségekből is következik.
8. Az államhatalom általában szuverén hatalmat jelent, illetve testesít meg, azaz az adott állam területén minden más hatalom az államhatalomnak van alárendelve, tehát ez a legfőbb hatalom, amely végső felelősséggel és függetlenséggel is rendelkezik.⁶

Az államhatalom erőszak-monopóliuma olyan tulajdonság, amely minden állami képződmény sajátossága, függetlenül attól, hogy demokratikus vagy diktatórikus államokról van-e szó. Ez megnyilvánul a két meghatározó XX. század eleji német tudós, Hans Kelsen

⁴ NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 98.

⁵ PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 257.

⁶ Uo., 258–261. A fenti rövid felsorolás alapja Petrétei József gondolatmenete erről a témáról.

és Max Weber állam definícióiban is. **Hans Kelsen** (1881–1973) osztrák jogtudós szerint „... az állam mint rend nem más, mint bizonyos emberi magatartásokat szabályozó normák rendszere. Ezért az állam normatív rend. Az állam és a jog fogalma így lényegében egybeesik, pontosabban: az előbbi az utóbbi alá rendelődik.”⁷ **Kelsen szerint az állam és a jog egyik legfőbb sajátossága az, hogy kényszerítő rendként is felfogható.** Az állam tehát egy kényszergepezet is egyben.⁸ Ez a vélemény közel állt **Max Weber** (1864–1920), a modern szociológia egyik megalapítójának a véleményéhez, **aki szerint az állam az az entitás, illetve intézmény, amely a legitim fizikai erőszak kényszeralkalmazásának monopóliumával rendelkezik.** A weberi elméletekből egyébként olyan állam koncepciója rajzolódik ki, amelyben az állam úgy lép fel, mint üzemként működő uralmi szervezet, amely az adott területen érvényes igazgatási és jogrend keretei között politikai jellegű tevékenységet végez.⁹

Az előbb említett erőszak-monopólium tükrében nagyon fontos a hatalom demokratikus vagy diktatórikus jellege, illetve a működésnek a joghoz kötöttsége. Sajnos, **az államhatalom jog általi megkötöttsége és demokratikus legitimitása, illetve jellege a múltban nem mindig volt kézenfekvő, és most sem mindenütt adott.** Ez fontos érték, amely hosszú és sokszor kínkeserves fejlődés eredménye, emiatt nagyon **komolyan kell őrködni a hatalom joghoz kötöttsége és demokratikus legitimitása felett,** hiszen ahogyan a történelem menete bizonyítja, soha nem lehetünk biztosak automatikus fennmaradásában. Ennek garantálása pedig a demokratikus alkotmányjog egyik legfőbb feladata.

Az államhatalom nemcsak önmagában és önmagáért létezik, hanem feladatai és céljai vannak, amelyek legitimálják az államot az általa irányított társadalom szemében. Természetesen ezek a feladatok és célok a történelem folyamán változhattak. A fő kérdés itt tehát az, hogy ezek a célok abszolút jellegűek, azaz minden korban érvényesültek, vagy inkább csak relatívak, azaz egy adott kor, civilizáció és fejlettségi szint függvényében léteznek.

Az állam kialakulásától kezdve ellátja a közügyek intézését, azaz a társadalmi létfeltételek védelmezése érdekében **gondoskodik a közrendről és a közbiztonságról.** Ezzel függ össze egyik legfontosabb szervezői funkciója. **Az állam továbbá a történelmi adottságoktól és az adott kor fejlettségi szintjétől függően gazdasági irányító-elosztó-tartalékoló funkciókat is gyakorol.** A politikai funkciója a fennálló rend, illetve politikai berendezkedés védelmére irányul, ennek révén pedig biztosítja a politikai (illetve a gazdasági) vezetőréteg uralmát.¹⁰ A jelen tankönyv a második világháború utáni európai alkotmányos demokráciák feladat- és célmeghatározásából igyekszik kiindulni. A modern európai jogfejlődés egyik kulcsfogalma pedig **a közjó előmozdítása és a közérdek érvényesítése** a magánérdekek megfelelő tiszteletben tartása mellett. Az állam további fontos átfogó feladata **a társadalom integrációjának és védelmének a biztosítása.**

Az alkotmányos demokratikus állami feladatokat tehát általánosságban a következőképpen lehet összefoglalni:

1. a béke és a biztonság garantálása kifelé és befelé egyaránt,
2. az állam belső rendjének és megmaradásának (önfenntartásának) a biztosítása a megfelelő intézmények működtetése révén,

⁷ TAKÁCS Péter (2011): *Államtan*. Budapest, BCE, 27.

⁸ Uo., 29–30.

⁹ Uo., 15. és 34.

¹⁰ LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex, 43.

3. közreműködés az állampolgárok és a területén tartózkodó más lakosok életfeltételeinek a garantálásában, illetve alakításában.¹¹

Az utóbbi tekintetben fontos szerepet játszik (illetve kellene játszania) a társadalmi igazságosság követelménye is, amely eszme nagyon hosszú fejlődés következménye.

Az állami célok és feladatok egyrészt önmagukból következnek, de rendszerint az alkotmányok azok, amelyek ezeket írásban is rögzítik. Ezen rögzítés általában elvont és átfogó formában történik. Az alkotmányok továbbá **meghatározzák az államok működési elveit is**, amelyekhez hozzárendelik a megfelelő intézményeket (szerveket) is. Ezek az intézmények alkotják az államszervezetet. **A stabil és állandóan működő államszervezet az állam egyik fontos fogalmi ismérve. Az államszervezet feladata pedig teljesíteni azokat a funkciókat, amelyek az adott államilag szervezett társadalom céljainak megvalósítása érdekében szükségesek.** Ebben az értelemben az államszervezet tulajdonképpen az állam felépítését és megjelenését jelenti.¹²

Az államszervezetet alkotó állami szervek „...olyan képződmények, amelyekben emberek sajátos célok elérése érdekében tartósan, folyamatosan, tudatosan és összehangoltan, rendszerint munkamegosztásos formában, szabályozottan (normatív módon formalizáltan) működnek együtt azért, hogy az állami feladatok és funkciók ellátását teljesítsék... Az állami célok és feladatok változása következtében az állami szervek feladata, működési módja, kompetenciájának tartalma is változott.”¹³

Természetesen az állam szervezete együttesen és az egyes alkotórészek (szervei, intézményei) külön-külön is fejlődnek, azaz változnak, és – optimális esetben – igazodnak a kor aktuális kihívásaihoz, valamint az állam, illetve a hatalom működéséről vallott nézetekhez. A modern állami keretek között az állami szerveket konkrétan az alkotmány és annak felhatalmazása révén más jogszabályok hozzák létre, illetve határozzák meg. Ezek rögzítik az adott állami szerv jogállását, azaz konkrét feladat- és hatásköreit, a betöltésének módját, illetve rendszertani elhelyezését a többi szervhez viszonyítva.

Az állami szerveket többféle módon lehet csoportosítani. Georg Jellinek a XX. század elején például a **közvetlen, azaz maga az alkotmány által létrehozott, és a közvetett,** azaz nem az alkotmányból, hanem más jogi normából vagy egyéb aktusból született állami szerveket különböztette meg. Az előbbieket megszüntetése vagy összeomlása az egész államot képes maga alá temetni. Jellinek továbbá használta a **primer és szekunder** (azaz a független, illetve a más szerveknek alárendelt), valamint az **egyszerű és hatványozott, a normális vagy rendkívüli,** valamint az **önálló és nem önálló szervek fogalmát.**¹⁴ A hatalomgyakorlás szempontjából megkülönböztethetők továbbá **egyrészt a kizárólagos állami célokat megvalósító,** ehhez pedig az államhatalom gyakorlásának jogával felruházott szervek, **másrészt az államhatalommal nem rendelkező szervek, amelyek az ún. konkuráló állami (többnyire gazdasági, szociális, kulturális stb.) feladatokat látják el.** Az állami funkciók szempontjából lehet megkülönböztetni a **képviselési, jogalkotó, kormányzati, végrehajtó, jogalkalmazó, ellenőrző-felügyeleti,**

¹¹ PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 266–267.

¹² PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 270.

¹³ Uo., 268.

¹⁴ JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Teil. Berlin, Verlag von O. Häring, 544–557. Jellinek ezen művére hivatkozott PETRÉTEI (2009): *i. m.* 271. lábjegyzete, ahonnan a fenti információ is származik.

védelmi és rendfenntartó szerveket. Ezt a csoportosítást követi a legtöbb alkotmány, köztük a hatályos magyar Alaptörvény is. Végül célszerű különbséget tenni **az egyedi (monokratikus) és testületi (kollektív vagy kollegiális) állami szervek között.** Az előbbieket esetében egyetlen konkrét személy akaratát döntése is elegendő, a testületi szervek viszont kollektív módon hozzák meg a döntéseket, többnyire egy ülés keretében.¹⁵

Az államszervezetet döntően az alkotmány határozza meg. **Az alkotmány azonban nem képes minden részletkérdést rendezni,** ezért egy sor államszervezeti kérdés szabályozása – az alkotmány felhatalmazása alapján – alacsonyabb szintű jogszabályokban is megtörténhet. Az alkotmányok nemcsak az egyes meghatározó állami (közhatalmi) szervek létrejöttét és jogállását írják körül, hanem az egymáshoz való viszonyukat is. Ebben a leírásban fontos szerepet játszanak az ún. **állami szerkezeti elvek,** amelyeket az alkotmányozó sokszor az alkotmányok elején tisztáz. A modern demokratikus **alkotmányok általában a bevezető rendelkezések között deklarálják az államforma kérdésében való döntést,** azaz azt, hogy monarchiának vagy köztársaságnak tekintik magukat. Rendszerint **itt történik a jogállamiság és a hatalommegosztás elvének a kinyilvánítása, továbbá a hatalom közvetett és közvetlen gyakorlási módjáról való döntés.**¹⁶ A kormányformáról és az állam konkrét hatalmi felépítéséről (az államszerkezetről) való döntés azonban általában nem az egyértelmű deklaráció formájában történik, hanem inkább csak közvetve olvasható ki az alkotmányok további hatalmi és szervezeti rendelkezéseiből. Ez a helyzet a magyar Alaptörvény esetében is. **Az elvi deklarációk az Alapvetés című fejezetében találhatók, a közhatalmi szervekre és azok egymáshoz való viszonyára vonatkozó rendelkezéseket pedig Az állam című rész tartalmazza.**

1. A magyar állam alkotmányos önmeghatározása

Az állam általános fogalmának a meghatározása természetesen alapvetően a tudomány és nem egy konkrét alkotmány feladata, de erre nincs is szükség, mert az alkotmány általában az államot eleve adottnak veszi. Az állam ugyanis rendszerint már az alkotmány elfogadása előtt is létezett. Ez még a frissen létrehozott, illetve a nemrégiben függetlenné vált államok esetében is igaz.¹⁷ A régi államisággal rendelkező társadalmak esetében pedig még inkább így van ez. Az új alkotmány elfogadása ilyen esetben új közjogi minőséget jelenthet, de általában nem azonos egy új állami identitással, noha az alkotmány akarva-akaratlanul egy sor identitásbeli kérdésre is reagál.

A magyar Alaptörvény „Az Állam” címet viselő része az egyes meghatározó **államhatalmi szervekre** (az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, az önálló szabályozó szervek, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az ügyészség, az alapvető jogok biztosa, valamint a helyi önkormányzatok), továbbá a Magyar Honvédségre, a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint az állami élet megnyilvánulásának egyes

¹⁵ PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 272.

¹⁶ Uo., 275.

¹⁷ Jelenleg Európa legfiatalabb állama a Koszovói Köztársaság, amely 2008 februárjában kiáltotta ki függetlenségét, és ugyanazon év nyár elején fogadta el a most is hatályos alkotmányát. Addig az ENSZ főtitkárának különleges képviselője által 2001-ben oktrojált ideiglenes alkotmányos keret (Constitutional Framework) szabályozta az állam közjogi életét.

elemekre (az országos népszavazás, a közpénzek és a döntéshozatal a katonai műveletekben való részvételről) **vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.** Az alkotmányozó azonban ebben a részben nem adott átfogó választ arra a kérdésre, hogy a saját definíciója szerint milyen is a jelenlegi magyar állam.

A magyar állami öndefiníciót elsősorban a preambulumbként szolgáló Nemzeti hitvallásban és az alapvető rendelkezéseket tartalmazó Alapvetés című részben kell keresni. A preambulum abból indul ki, hogy **a magyar állam is azoknak az európai államoknak a körébe tartozik, amelyek még a középkorban alakultak ki.** Az államalapítás kezdeti időpontját azonban az ilyen esetekben nem könnyű egyértelműen megállapítani, hiszen az rendszerint egy folyamatot, nem pedig egy egyszeri aktust jelent. A magyar államalapítás minden bizonnyal a honfoglalásnak nevezett nagy migrációs eseménnyel vette kezdetét, amely a kora középkori népvándorlás egyik késői megnyilvánulása volt.

Érdekes módon az **alkotmányozó** a 2011-ben megfogalmazott preambulumban **nem említette meg a honfoglalást mint kezdeti aktust, hanem a magyar államiság tárgyalását a Szent Istvánnak tulajdonított államalapítással kezdte meg.** Az első erre utaló mondat a Nemzeti hitvallás harmadik mondata: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.” Azt ugyan az alkotmányozó nem állítja egyértelműen, hogy ez a magyar államalapítás kezdőpontja, ehelyett inkább csak a „szilárd alapokra való helyezést” emeli ki. Az államalapítás kifejezés egyébként a preambulumban nem is szerepel, hanem ebben a konkrét formában csak a nemzeti és állami ünnepekkel foglalkozó Alapvetés című rész J) cikkében fordul elő, amelynek b) pontja említi meg augusztus 20-át, mint az államalapítást és az államalapító Szent István emlékét megörökíteni hivatott ünnepnapot. Ez a cikk augusztus 20-át ki is emeli a nemzeti ünnepek sorából, és állami ünnepnek deklarálja.

Az alkotmányozó európai kontextusban igyekezett elhelyezni a magyar államalapítást, hiszen a középkorban létrejött magyar állam strukturálisan a kornak megfelelő keresztény európai identitással rendelkezett. A magyar állam európai önazonossága és aktuális vonatkozásai az Alapvetésben is előkerülnek, amelynek E) cikke foglalkozik az európai (integrációs) kontextussal. Az (1) bekezdésben ugyanis az alkotmányozó a következőt deklarálta: „**Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.**” Ez tehát a magyar állam Alaptörvénye által **önként vállalt törekvés,** amely fontossága révén nagyon magas alkotmányos szintre emelkedett. Az Alaptörvény hatálya alatt így a mindenkori legitim magyar állami vezetőknek tulajdonképpen ennek megfelelően kell, illetve kellene eljárniuk.

Az alkotmányozó igyekezett körülírni a magyar államnak kifelé is irányuló külső identitását. E téren az egyik legfontosabb rendelkezés az állam elnevezését szabályozza. Azt, hogy milyen jelentőséget tulajdonított ennek a kérdésnek, az is jelzi, hogy ezzel kezdődik az Alapvetés című kulcsfontosságú rész, amelynek A) cikke mondja ki, hogy „**HAZÁNK neve Magyarország.**” Szemben a korábbi magyar hagyományokkal, amelyek értelmében a magyar állam elnevezésében rendszerint előfordult az államformára való utalás is, **most az állam hivatalos (jogi) neve egybeesik az ország nevével.** Ez a megoldás Európában kisebbséginek mondható, mert a legtöbb európai állam nevében szerepel az államformára való utalás is.¹⁸

¹⁸ A kevés kivétel közé tartozik például Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Románia és Ukrajna.

A magyar állam elnevezése a XX. században nem mutatott stabilitást, ami alapvetően a politikai fejleményekkel függött össze. A helyzetet tovább bonyolította az a körülmény is, hogy **az egyes magyarországi rendszerek és rezsimek névhasználata sokszor nem volt következetes.** Az 1918 előtt, még az Osztrák–Magyar Monarchia részeként létező Magyarország ezen egyszerű kifejezés mellett „a Szent István koronájának országai” vagy „a magyar korona országai” terminusokat is használták. Az őszirózsás polgári demokratikus forradalom következtében felállt Magyar Nemzeti Tanács 1918. november 16-i Néphatározatban kikiáltotta a Magyar Népköztársaságot, de a következő négy hónapban felváltva használták a korban egyébként divatos „népköztársaság” és „köztársaság” kifejezéseket. Némileg meglepő módon a radikális szocialista Forradalmi Kormányzótanács 1919. március 24-én a Magyar Köztársaság használata mellett tette le a voksot, de a tanácsköztársaság hivatalos neve 1919. június 23-án végül a Magyarországi Szocialista Szövetes Tanácsköztársaság lett. A tanácsköztársaság bukása utáni hónapokban a különböző átmeneti ellenforradalmi kormányok először visszatértek a Magyar Népköztársasághoz (Peidl-kormány), majd áttértek a Magyar Köztársaságra (Friedrich-kormány). Az 1920 és 1945 közötti ún. Horthy-korszakban felváltva használták a Magyar Királyság és Magyarország kifejezéseket. 1946 elején sor került a Magyar Köztársaság kikiáltására, de 1949 és 1989 között ismét a Magyar Népköztársaság elnevezés volt használatos.¹⁹ **Végül az 1989 októbere és a 2011 decembere közötti időszakban ismételten Magyar Köztársaság volt az ország hivatalos neve.** Egyébként a Magyarország kifejezés akkor sem tűnt el teljesen a közjogi dokumentumokból.²⁰

Az identitást meghatározó elemek közé tartozik az állami szimbolika, a nemzeti ünnepek, a hivatalos nyelv, a főváros és a fizetőeszköz meghatározásának a kérdése is. Az állami jelképrendszerrel az Alaptörvény Alapvetés című részének I) cikke foglalkozik. Az alkotmányozó a korábbi hagyományokat követte, és az alkotmányjogi és nemzetközi gyakorlatban is leginkább megszokott **három jelképet nevesítette: a címet, a zászlót és a himnuszt.**²¹ Tette ezt azzal a kiegészítő megjegyzéssel, hogy a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható.²² Az újdonságok közé tartozik még, hogy **az Alaptörvény meghatározta a nemzeti színek jelentését:** a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe. A 2011. évi alkotmányozó **három nemzeti ünnepet említett meg** – március 15-e mint az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc emléknapja, továbbá augusztus 20-a mint az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékének a napja, továbbá október 23-a mint az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékének a napja. Ezek közül augusztus 20-át állami ünnepként is meghatározta.

¹⁹ TAKÁCS Péter (2015): Az államok nevééről. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 1. sz. 51., 21. lábjegyzet.

²⁰ Az 1989 és 2011 között hatályos alkotmányos szöveg rövid preambulumban ugyanis Magyarország Alkotmányáról volt szó. Sőt, Magyarország ebben a formában szerepelt 1973 és 1989 között is a Magyar Népköztársaság Alkotmányában, pontosabban annak preambulumban, annak legelején. Az akkori alkotmányozó ugyanis a következő mondattal kezdte az Alkotmányt: „Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje éltette és tartotta fenn.” Lásd ABLONCZY Bálint (2011): *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Budapest, Elektromédia, 202–203.

²¹ Erről a kérdésről lásd részletesebben HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog*. Pozsony, Kalligram.

²² Ez reakció a kiscímer nélküli hivatalos és a kiscímeres népszerű zászló használatára.

Az állami önazonosság és annak külső megjelenítése szempontjából szintén **fontos a magyar nyelv hivatalosnak deklarálása, valamint a forint mint hivatalos pénznem alaptörvényi megemlézése is.** Végső soron **szimbolikus jelentőségű a főváros meghatározása is,** hiszen Budapest nemcsak a legfontosabb állami és nemzeti intézmények székhelye, hanem a nemzetközi kapcsolatokban – hétköznapi és publicisztikai nyelvben – sokszor az állam szinonimájaként is előfordulhat.

Az Alaptörvény többféle módon említi meg azt a területet, amelyen a magyar állampolgárok élnek és a magyar államhatalom érvényesíti az akaratát. A leggyakrabban előforduló „Magyarország” és itt-ott felbukkanó „állam,” illetve pontosabban a „magyar állam” szóösszetétel mellett még „országunknak” vagy „hazánknak” nevezi azt. Magyarország kifejezés alatt egyértelműen nemcsak az országot, hanem az államot is érti.²³

Az alkotmányozó a Nemzeti hitvallásban **Magyarország alkotmányos állami folytonossága megtestesítőjének a Szent Koronát deklarálta.** Ezzel tulajdonképpen nagyon magas szinten kísérelte meg „újjaélesztetni” a Szent Korona intézményét, amely ezek után már nem tekinthető csupán egyszerű szimbolikus kelléknek, amelynek legfeljebb az állam címerében jutott szerep.

Az Alaptörvény természetesen igyekszik körülírni a magyar állam konkrét hatalmi és jogi jellegét. Ebből a szempontból a legfontosabb az Alapvetés B) cikkének (1) bekezdése, amelynek első mondata kimondja, hogy **„Magyarország független, demokratikus jogállam.”** A következő mondat a **köztársasági államforma** deklarálásával foglalkozik. Az új magyar demokrácia kezdetét az alkotmányozó egyébként még a preambulumban – az ilyen típusú dokumentumokhoz némileg szokatlan módon – napra pontosan határozta meg, mégpedig 1990. május 2-ában: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

E megfogalmazás ennyire kategorikus és precíz volta azonban több problémát vet fel, mint amennyi dilemmára választ adna. Ebbe az időbeli intervallumba ugyanis nem fér bele az 1945 és 1949 közötti időszak, amely alatt a modern magyar állam szempontjából oly fontos események történtek, mint a monarchikus állami berendezkedést végleg felszámoló és a Magyar Köztársaságot kikiáltó 1946. évi I. törvénycikk elfogadása, a végleges államhatárok megállapítása, az utolsó feudális privilégiumok (például a születési alapon járó címek használatának) felszámolása, a földosztás és rövid idejű társadalmi demokratizálódás.

Még problematikusabb, hogy a demokratikus átmenet, azaz a rendszerváltás két kulcsfontosságú eseménye, az 1989 nyarára eső nemzeti kerekasztal-tárgyalások és az 1989 októberi átfogó alkotmánymódosítás sem került be ebbe az időkeretbe. Pedig Magyarországon materiális értelemben tulajdonképpen akkor született meg a posztkommunista térség első komplex demokratikus alkotmánya.

²³ A kettő között az egyik fontos különbség, hogy az ország alapvetően földrajzi terminus, miközben az államnak erős a jogi töltete, attól függetlenül, hogy élvez-e a teljes függetlenséget és a szuverenitást.

Az Alaptörvény első oldalain kétszer is szerepel a demokrácia, illetve a demokratikus jogállam deklarálása. Sőt, az alkotmányozó a Nemzeti hitvallásban megpróbálta megadni a demokrácia, azaz a népuralom definícióját is: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ez azonban nem teljes és kimerítő meghatározás, hiszen modern népuralom/demokrácia ott van, ahol érvényesül az emberek egyenjogúsága, valamint a szabad és demokratikus választások révén a népszuverenitás elve is. Ez Magyarországon nem a preambulumon belüli megfogalmazásból, hanem az Alaptörvény egyéb, később említett rendelkezéseiből következik. A preambulumban megfogalmazott elegáns szöveg tehát inkább csak kiegészítés ehhez képest. **Ez a kiegészítés főleg azért fontos, mert a mindenható (azaz az állampolgárok fejére növvő) állam eszméje helyett elvben deklarálja a polgárait méltányosan szolgáló (szolgáltató) állam koncepcióját.**

Az Alaptörvény preambuluma megfogalmazta a magyar állam általános célját is. Ez olyan közös cél, amely összekapcsolja a polgárokat és az államot. „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

Érdekes ennek a megfogalmazásnak a sorrendje. Az alkotmányozó egyrészt a polgárt az állam elé helyezte, amivel mintha elvi szinten gyengíteni kívánta volna az állam mindenhatóságát és erősíteni az előző bekezdésben már említett szolgáló jellegét. Másrészt felsorolta azokat a célokat, amelyekre a polgároknak és az államnak közösen törekedni kellene, illetve lehetne. Az újkori magyar közjogi és szellemi tradíciók szempontjából ez a felsorolás főleg azért érdekes, mert a türelmes vallási tradícióira büszke (lásd a Nemzeti hitvallás szövegét és alaphangulatát) és sok szabadságharcot kirobbantó és átélő országban az igazság és szabadság kiteljesítését az utolsó helyre sorolta a jó élet, a biztonság és a rend kiteljesítése után. Az első helyen szereplő jó élet, valamint az azt követő biztonság és rend megemlézése miatt az alaptörvényi megfogalmazás jóval materialistább lett, mint amire az egész Nemzeti hitvallás vallási, idealista és a transzcendenciára hajló felütése alapján lehetett volna számítani.

Az Alaptörvény Alapvetése is több fontos állami célt (nem funkciót!) nevesít. A D) cikk kibővítette és újrafogalmazta a korábbi magyar Alkotmány nemzeti felelősségi klauzuláját. „**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.” Az F) cikk (1) bekezdése a korábban már említett módon az európai egység megteremtésében való közreműködésre tér ki. Végül a Q) cikk (1) bekezdésében tágabb nemzetközi, illetve a generációkon átívelő globális kontextusban is elhelyezi Magyarországot, amely „...a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében **együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.**” Ez a felsorolás a fokozatosság és a haladás irányának szempontjából logikusan felépített és lépcsőzetes, hiszen a magyar nemzeti közösségből indul ki, majd az európai uniós

(azaz regionális együttműködési) dimenzión keresztül halad a globális (azaz nemzetközi) problémák és kihívások felé.

Az Alaptörvény több helyen kitér a magyar állam feladataira és funkcióira. A feladatok egyértelmű és **taxatív felsorolása természetesen hiányzik belőle**, de azt egyrészt lehetetlen, másrészt szükségtelen megadni. Harmadrészt más alkotmányok sem szoktak ilyen részletességgel kitérni erre a kérdésre. A lényeget ugyanis kevésbé deklaratív formában is el lehet mondani.

Az állami célokat és feladatokat mindig azokon a kereteken belül célszerű szemlélni, amelyeket a korábban már említett **alapvető alkotmányos elvek, önmeghatározások és deklarációk** jelölik ki. Ezek Magyarországon a következők: **a demokratikus jogállamiság, a népszuverenitás, valamint a hatalommegosztás elve, továbbá a függetlenség, a köztársasági államforma, a közvetett demokrácia elsődlegessége a közvetlen demokráciával szemben, illetve az Európai Unió belüli tagság és az abból fakadó következmények.** Azt sem célszerű szem elől téveszteni, hogy Magyarország a béke és a biztonság megteremtésében és megőrzésében, valamint az emberiség fenntartható fejlődésének biztosításában érdekelt államok közössége tagjának deklarálja magát, amely államokkal és népekkel együtt is kíván működni.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című részének I. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy **„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”** Azzal, hogy az **alapvető jogok védelmét az alkotmányozó az állam elsőrendű kötelezettségévé deklarálta, egyfajta hierarchiát is felállított.** Ennek az alapjogvédelmi klauzulának fontos általános kiegészítését jelenti a Szabadság és Felelősség XV. cikkének (2) bekezdése, amely kimondja, hogy Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja.

A többi állami cél és feladat között azonban már nem használta ezt a rangsorolást. Ezen a területen tehát mindig a konkrét megfogalmazásból és a használt igék jellegéből célszerű kiindulni. Nem mindegy ugyanis, hogy az alkotmányozó valamire kötelezi a magyar államot, illetve felelősséget vállal valamiért, netán támogat valamit, illetve csak törekszik valamire, vagy ígér valamit.

Erős kötelezettségvállalásra utal az Alapvetés G) cikkének (2) bekezdése, amelyben az alkotmányozó kimondja, hogy **„Magyarország védelmezi az állampolgárait.”** A későbbi rendelkezésekből kiderül, hogy erre nemcsak belföldön, hanem külföldön is kötelezi magát. A Szabadság és Felelősség XXVII. cikkének (2) bekezdése értelmében ugyanis **„Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”**

Tulajdonképpen **ebből a védelmi feladatból az állam nemcsak az igazgatási és jogvédő szerveket és intézményeket hozza létre és működteti, hanem a Magyar Honvédséget, rendőrséget és nemzetbiztonsági szolgálatokat is.** Magyarország továbbá általános jelleggel védi a magyar nyelvet.²⁴ Ez is olyan kötelezettség, amely nemcsak Magyarországra vonatkozik, ahol nyilván ezt a legkönnyebben teheti meg, hanem ennél tágabb jelentőségű.

Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának

²⁴ Alapvetés H) cikk (2) bekezdés.

alapját. Ezzel összefüggésben Magyarország különböző módokon támogatja a gyerek-vállalást.²⁵ Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket is.²⁶

Az Alapvetés P) cikkének értelmében „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.” Ez megint egy fontos és egyértelmű állami kötelesség.

A Szabadság és Felelősség IX. cikkének (2) bekezdése szerint Magyarországnak védeni kell a sajtó szabadságát és sokszínűségét, valamint biztosítani kell a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatást. Szintén védeni kell a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát, mint ahogyan biztosítani kell a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, valamint a tanulás és tanítás szabadságát is. Fontos, hogy a tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni.

A gazdasági területen Magyarország elvben köteles biztosítani a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, a fogyasztók jogait, és fellépni az erőfölénnyel való visszaélés ellen.²⁷ Szintén érvényesítenie kellene a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét.²⁸

Ennél valamivel **kisebb védelmi szintet jelent az a megfogalmazás, amikor Magyarország csak valamire törekszik**, de ezek is ettől függetlenül fontos állami célok és feladatok lehetnek, azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmányozó itt „szabadabb kezét” biztosított a magyar állam számára. Magyarország tehát „...a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”²⁹ Magyarország továbbá törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.³⁰ Az esélyegyenlőség megvalósulását is külön intézkedésekkel igyekszik segíteni.³¹ Magyarország arra is törekszik, hogy „...minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”³² Az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.³³ A Szabadság és Felelősség című rész XXII. cikkének értelmében „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Végül „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”³⁴

²⁵ Alapvetés L) cikk (1) és (2) bekezdés.

²⁶ Szabadság és Felelősség XV. cikk (5) bekezdés.

²⁷ Alapvetés M) cikk (2) bekezdés.

²⁸ Alapvetés N) cikk (1) bekezdés.

²⁹ Alapvetés Q) cikk (1) bekezdés.

³⁰ Szabadság és Felelősség XII. cikk (2) bekezdés.

³¹ Szabadság és Felelősség XV. cikk (4) bekezdés.

³² Szabadság és Felelősség XIX. cikk (1) bekezdés.

³³ Szabadság és Felelősség XIX. cikk (4) bekezdés.

³⁴ Szabadság és Felelősség XXVI. cikk.

Természetesen egy állam működését és jellegét nemcsak az alapján lehet megítélni, hogy az alkotmánya mit állít magáról, milyen szerveket hoz létre és milyen feladatokat vállal magára. Ehelyett inkább azt célszerű vizsgálni, hogy a vállalt feladatokat milyen szinten tudja ellátni, hogyan képes garantálni a polgárok szabadságát, biztonságát és jólétét szolgáló alapelveket, továbbá mennyire képes integrálni a lakosait, és milyen életet képes számukra biztosítani. Ezeknek az elérése soha nem statikus, hanem egy állandóan változó, dinamikus folyamat. Az alkotmányok általában – és köztük természetesen az Alaptörvény is – csak keretet képesek biztosítani ehhez a mindennapi törekvéshez és küzdelemhez. Az eléréshez pedig nemcsak az állam szükséges, hanem a polgárok aktív hozzáállása és közreműködése is. Hiszen az állam nem létezhet polgárai nélkül.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

Felhasznált irodalom

- ABLONCZY Bálint (2011): *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Budapest, Elektromédia.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog*. Pozsony, Kalligram.
- JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Verlag von O. Häring.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.
- NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TAKÁCS Péter (2011): *Államtan*. Budapest, BCE.
- TAKÁCS Péter (2015): Az államok nevééről. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 1. sz. 44–74.

II. Az állam szerkezeti felépítése, illetve az állam- és a kormányforma

Halász Iván

Az alkotmányok egyik legfontosabb funkciója meghatározni azokat a szerkezeti elveket, amelyek mentén minden egyes állam szervezete felépül. Az alkotmányozónak tehát rendszerint dönteni kell az állam- és a kormányforma kérdésében, továbbá meg kell határoznia az állam szerkezeti felépítését, valamint el kell döntenie a hatalom működésével kapcsolatos legfontosabb kérdéseket. Tipikusan ilyen a hatalommegosztás elvének a deklarálása vagy a hatalom egységének a meghirdetése. Az előbbi döntően a polgári demokratikus államokra,¹ a második pedig inkább a volt szocialista államokra volt jellemző. Ezen belül szokás eldönteni a hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen formáinak egymáshoz való viszonyát is. A modern demokratikus államok további ismérve a jogállamiság elvének a deklarálása is.²

1. Az állam szerkezeti felépítésének lehetséges modelljei

Az alkotmányjogi **szakirodalom többféle államszerkezeti modellt ismer.** Államszerkezeti szempontból a következő típusokat lehet megkülönböztetni: az egységes, azaz unitárius, továbbá regionális, valamint szövetségi államokat.³ Ezen kívül szokás megemlíteni még a korábbi, de most már nem igazán jellemző államszerkezeti megoldásokat is. Ilyen például a konföderáció, reálunió vagy perszonálunió.⁴

1.1. Az egységes államok

Minden előbb felsorolt kategória tovább tagolható. Noha **az egységes államokban általában nincsenek önálló államisággal rendelkező egységek,** és az államszervezetüket,

¹ Ez azonban nem vonatkozik mindegyik polgári demokratikus államra. Az 1958. évi francia alkotmány sem hirdette meg ezt az elvet.

² PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 274–275. Ezekről az elvekről az *Alkotmányjog* című tankönyvben volt szó.

³ TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt (2015): Államforma, kormányforma, államszerkezet. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 95.

⁴ Uo., 98.

valamint a jogrendszerüket is az egységes elvek jellemzik,⁵ a valóságban valamivel bonyolultabb a helyzet. Az egységes államokat ugyanis **ketté lehet osztani a tökéletesen egységes államokra**, ahol legfeljebb csak az azonos rezsimben működő helyi és középszintű önkormányzatok léteznek (ezek alapvető szabályait mindig a központi hatalom határozza meg), **valamint azokra az államokra, amelyek lehetővé teszik a területükön a különböző típusú területi autonómiák működését.**

Az előbbi kategóriába tartozik a közép-európai államok döntő többsége. Ilyen állam Magyarország mellett Lengyelország, Szlovákia, Románia vagy akár a Cseh Köztársaság, de ez a modell – a nagyobb kiterjedésű államok kivételével – meghatározó Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerika legtöbb országában is. Ezek az **államok viszont egymástól különbözhetnek a centralizáltság, illetve a decentralizáció konkrét foka alapján.** A szakirodalom emiatt megkülönbözteti a **centralizált unitárius államokat**, amelyekben a legfontosabb döntések csak központi szinten születhetnek, és azokat rendszerint dekoncentrált szervek hajtják végre. Idesorolják például Franciaországot.⁶ A **decentralizált unitárius államban** viszont különbség van az egyes közügyek között. Az országos közügyekben központi szinten születik a döntés, de a területi vagy települési szinten az ott élők önkormányzati szerveinek is szerepe van a döntéshozatalban. Ezek az államok a valódi önkormányzatok tagolt rendszerére támaszkodnak.⁷

A második csoportba azok az államok tartoznak, amelyek bizonyos területén az autonómia elvei érvényesülnek. **Egy autonóm terület vagy speciális jogállású körzet létezése ugyanis még nem szünteti meg feltétlenül az adott állam egységes jellegét.**

Kína például egységes államként határozza meg önmagát, noha a területe nemcsak azonos jogállású egységekből áll. Jelenleg Kína 23 tartományból, 5 autonóm kerületből és 4 központi alárendeltségű városból áll. Ezek az egységek tovább tagolódhatnak autonóm körzetekre, járásokra és városokra. Ezen kívül a most is hatályos 1982. évi kínai alkotmány lehetővé teszi a különleges közigazgatási körzetek létrehozását. Ilyennek számít az 1997-ben Kínához visszatért Hongkong és az 1999-ben visszakapott Makaó is.⁸

A korlátozott jellegű területi vagy akár etnoregionális jellegű autonómia megléte önmagában még nem alakítja át egy ország közjogi berendezkedését föderációvá. **Európában is több olyan, többé-kevésbé egységes állam létezik, amelynek egy-egy konkrét területe autonómiát vagy különleges jogállást élvez.**

Portugália például 18 rendes jogállású kerületből és két autonóm körzetből áll (Azori-szigetek és Madeira). Dánia 5 nagy régióból áll, de viszonylag laza formában hozzá kötődik az autonóm Grönland és a Feröer-szigetek is. Érdekes helyzet alakult ki a Szerbiai Köztársaságban, amelyen belül megtalálható a saját képviselői szervvel és kormánnyal rendelkező, és az állam területének egyharmadát kitevő, a lakosságának egynegyedét

⁵ PETRÉTEI (2009): i. m., 277.

⁶ TRÓCSÁNYI–CSINK (2015): i. m., 95.

⁷ Uo.

⁸ BAGLAJ, M. V. – LEJBO, J. I. – ENTIN, L. M. szerk. (2005): *Konsztyitucionnoje pravo zarubezsnih sztran*. Moszkva, MGIMO-Norma, 787–788.

magába foglaló Vajdaság Autonóm Tartomány, de a tartományi statútumot itt is a központi törvényhozás hagyja jóvá.

1.2. Regionális államok

Az egységes és a szövetségi államok közötti érdekes átmenetet képeznek Európában az ún. regionális államok.

Maga a fogalom az 1931. évi spanyol republikánus alkotmány, majd az 1947. évi olasz alkotmány alapján fejlődött ki. Olaszország most már hivatalosan is regionális államként deklarálja magát.⁹

A szuverenitás gyakorlása szempontjából azonban **a regionális államok közelebb állnak az egységes államokhoz, mint a föderációkhoz.** A jogállásukat és statútumaikat ugyanis mindig az adott államok központi törvényhozásai határozzák meg. Ez a besorolás azzal is összefügg, hogy ezek a megoldások kivétel nélkül az egységes államok fokozatos decentralizációjával alakultak regionális államokká. E kategórián belül a hatáskör delegálása, illetve a szimmetria-aszimmetria szempontjából egyébként komoly különbségek léteznek. **Spanyolország az autonóm közösségek államaként határozza meg önmagát, és inkább aszimmetrikus modellnek fogható fel.**

Itt ugyanis a regionális autonómia több úton-módon jöhet létre, mégpedig a spanyol alkotmány különböző paragrafusai alapján. Emiatt Spanyolország jobban hasonlít a devolúciós modellben¹⁰ működő és szintén aszimmetrikus Nagy-Britanniára, mint Olaszországra.

Nagy-Britanniában az 1997 után beindított **devolúciós folyamat következtében** kialakulhatott az önálló skót (és walesi, illetve észak-írországi) parlament és kormány, de a központihoz képest csökkentett hatáskörökkel. **A skóciai, a walesi és az észak-írországi területek továbbá nem rendelkeznek az autonómia azonos fokával,** a domináns és többségi Anglia pedig mai napig nem rendelkezik önálló – azaz csak angol – közjogi szervekkel. Az angolok ugyanis teljesen azonosulnak a Londonban működő közös (azaz brit) intézményekkel.¹¹

⁹ SIPOS Katalin (1993): *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest, MTA JTI, 20.

¹⁰ A devolúciós folyamatra az 1990-es évek második felében, a Tony Blair vezette munkáspárti kormány idején került sor. A kormány és a mögötte álló parlamenti többség akkor lehetővé tette a különböző jogállású és kompetenciájú, illetve autonóm jellegű északír, skót és walesi népképviselői törvényhozó szervek létrejöttét, miközben e területek lakói megőrizték a képviselőiket a közös brit parlamentben is. A legfontosabb döntések ugyanis továbbra is ott születnek. Miután a devolúció során nem született önálló angol parlament, ezért 1999-ben lényegében egy aszimmetrikus modell jött létre. Ennek egyes aspektusairól lásd EGEDY Gergely (2015): Skócia: népszavazás az identitásról. *Magyar Szemle. Új folyam.*, 24. évf. 1–2. sz. 29–46.

¹¹ TRÓCSÁNYI–CSINK (2015): *i. m.*, 98.

1.3. A szövetségi államok (föderációk)

A szövetségi állam (föderáció) több egyenlő tagállamból álló olyan stabil közösség, amely kifelé egységes államként jelenik meg. Befelé viszont az államhatalom a föderációkban megoszlik a szövetségi és a tagállami szint között,¹² de úgy, hogy a szövetségi szint alkotmányos dokumentumai rendszerint szupremáciát élveznek a tagállami szint alkotmányos dokumentumaival szemben.¹³ Ez azt jelenti, hogy a szövetségi alkotmánynak van elsődlegessége, a tagállami alkotmányok ezzel nem lehetnek ellentétesek. Ha ez nem így lenne, akkor már nem lehetne szövetségi államról beszélni, hanem csak államszövetségről (azaz konföderációról).

A magyar nyelvben használatos kifejezések egyébként viszonylag jól fejezik ki a két előbb említett államszerkezeti típus közötti különbségeket. **A szövetségi állam (föderáció) jóval integráltabb, a legfontosabb politikai döntések itt a központi (azaz közös vagy szövetségi) szinten születnek,** és az egyes részegységek által saját hatáskörben meghozott alkotmányos dokumentumok nem lehetnek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal.

Néhány szövetségi államban egyébként nem is léteznek tagállami alkotmányok, de ez inkább kivétel, mint főszabály.¹⁴ Ebben a közjogi konstrukcióban erősebb szuverén a közös szövetségi nép, mint a tagállami népek külön-külön. Az államszövetségben (konföderáció) a szuverenitás gyakorlása szempontjából még mindig erősebb a tagállami szint, hiszen itt tulajdonképpen szuverén államok szövetségéről van szó. A közös alkotmány (ha egyáltalán van olyan) ott inkább felépítmény jellegű, és nem lehet ellentétes a tagállami alkotmányokkal.

A modern világ kormányzati működésének vizsgálata szempontjából éppen a működőképességük miatt sokkal fontosabb a föderációk tanulmányozása. Annál is inkább, mert Kínát és Kazahsztánt leszámítva, **majdnem minden nagy kiterjedésű állam föderáció.** Ebbe a kategóriába tartozik az USA, Oroszország, Kanada, India, Brazília, Ausztrália, Argentína, Dél-Afrika vagy Nigéria. A föderációk tehát meglehetősen elterjedtek a modern világban, nem létezik viszont két egyforma föderáció. Az egyes föderációk jelentősen különböznek egymástól, akár létrejöttük,¹⁵ akár a hatáskörök megosztása szempontjából is. Nem mellékes szempont a föderációk további tagolása (lásd a többszintű föderációk problematikáját), illetve a szimmetrikus vagy aszimmetrikus felépítésük sem.

A föderációk alapvetően kétféle módon jöhetnek létre. Szintetikus módon jönnek létre akkor, ha két vagy több addig független állam úgy dönt, hogy szorosabban összefog egymással. Ez történt tulajdonképpen a modern világ első föderációjának megszületésekor – azaz akkor, amikor az amerikai függetlenségi háború idején összefogott a 13 volt brit gyarmat és létrehozta az Amerikai Egyesült Államokat (USA-t). **Analitikus módon** viszont akkor jön létre egy föderáció, amikor az addig egységes állam valamilyen oknál

¹² PETRÉTEI (2009): i. m., 278.

¹³ TRÓCSÁNYI–CSINK (2015): i. m., 96–97.

¹⁴ Ilyen volt például az 1968 és 1992 közötti szövetségi Csehszlovákia is, ahol csak szövetségi alkotmány létezett.

¹⁵ A föderációk kialakulásának lehetnek tehát történelmi, gazdasági, közigazgatási, nemzetiségi vagy más egyedi okai.

fogva szövetségi állammá alakul át.¹⁶ Ez az ok lehet például a **nemzetiségi kérdés megoldására való törekvés**.

Ez volt a helyzet Jugoszlávia második világháború utáni vagy Csehszlovákia 1968. évi föderalizálása esetében. Belgium belső átalakulása mögött is hasonló okok állnak.

A föderatív államok kialakulásának azonban más okai is lehetnek. Ilyen lehet például **történelmi-földrajzi vagy nyelvi tényező** (például Ausztria vagy Németország esetében), az egymáshoz való közelség vagy más **politikai, illetve gazdasági okok**. Ezekről lehet beszélni például a legtöbb amerikai föderáció esetében. Ezek az okok egyébként egyaránt megalapozhatják az államok egyesülését és szétválását is.

A szövetségi államok egyik legfontosabb jellemző vonása az, hogy a tagállami érdekek képviselete megjelenik országos politikai szinten. Ez a képviseleti modell először az USA-ban alakult ki. Közismert, hogy az amerikai törvényhozás felsőházának számító Szenátusban tagállamonként 2-2 szenátor képviseli saját államát, az államok méretétől és a lakosságszámtól függetlenül. Hasonló – az egyenlő jellegű képviseletre törekvő – képviseleti modell jellemzi Oroszországot vagy a latin-amerikai föderációk többségét, de ez nem érvényesül mindenütt. A német tartományok mindegyike legalább három szavazattal rendelkezik a Szövetségi Tanácsban, de a több mint kétmillió tartományoknak négy, a hatmilliónál nagyobb tartományoknak öt, a hétmillió lakosnál népesebb egységeknek pedig hét szavazat jár. Svájcban különbözik a kantonok és az ún. félkantonok képviselete. **A képviseletüket biztosító második kamarákon keresztül a tagállamok** tehát nemcsak a saját tagállami szinten, hanem **szövetségi (központi) szinten is képesek hatni az országos döntéshozatalra és kormányzati politikára**. A befolyásolás mértéke azonban eltérő lehet, és mindig a konkrét közjogi berendezkedéstől függ.

A szövetségi államok egyik legfőbb sajátossága, hogy a szövetségi alkotmány adta kereteken belül lehetővé teszik a tagállamoknak, hogy saját alkotmányos jellegű alaptörvényekkel rendelkezzenek, attól függetlenül, hogy azokat alkotmányoknak, tartományi rendtartásoknak vagy statútumoknak nevezik. Ezeket maguk a tagállamok alkotják meg és hagyják jóvá. Nem ritka az sem, hogy a tagállami alkotmányok még a szövetségi alkotmány előtt születtek meg.

*Ilyen például Virginia állam alkotmánya (Bill of Rights), amelyet 1776-ban fogadták el.*¹⁷

Minden egyes konkrét föderáció működése szempontjából **központi jelentőségű az, hogyan vannak megosztva a hatáskörök az egyes szintek között.** Ez a megosztás időről időre változik, azért a **legtöbb föderáció jelenlegi állapota egy dinamikus fejlődés eredménye.**

Az utóbbi évtizedekben a legtöbb helyen a központi hatalom erősödése tapasztalható (például Oroszországban és Indiában egyaránt). Ausztria is az erős szövetségi központtal rendelkező államok közé tartozik. Vannak azonban ezzel ellentétes példák is.

¹⁶ KNAPP, Viktor (1996): *Velké právní systémy*. Praha, C.H.Beck, 100.

¹⁷ Uo., 91.

Ilyen tipikusan a korábbi unitárius államból nemzetiségi alapú föderációvá átalakuló Belgium, ahol eddig inkább a központi szint folyamatos gyengülése volt tapasztalható. Az USA és a legtöbb angolszász föderáció viszonylag komoly stabilitást mutat a hatásköri megosztás kérdésében.

A legtöbb szövetségi államban háromfajta jól körülhatárolt hatáskört lehet megkülönböztetni:

- a szövetségi állam kizárólagos hatásköreit,
- az egyes tagállamok kizárólagos hatásköreit és végül
- a közös vagy megosztottnak, illetve konkurálónak is nevezett hatásköröket, amelyeket bizonyos esetekben a központi kormányzat, más esetekben a tagállami kormányok gyakorolnak, de ezeket akár együttesen is gyakorolhatják.

A jelenleg meghatározó tendencia az, hogy a szövetségi államokban növekszik a konkuráló/megosztott kompetenciák száma, a modern állam hatékony irányítása ugyanis általában megköveteli a nagyobb kooperativitást a föderalizmus egyes szereplőitől.¹⁸

1.4. Államszövetség (konföderáció)

Az államszövetség az államkapcsolat jóval lazább formáját képviseli, mint a föderáció. Ebben a kapcsolatban a részt vevő felek megőrzik teljes szuverenitásukat,¹⁹ és tulajdonképpen bármikor kiléphetnek ebből a kötelékből. Annál is inkább, mert ennek a köteléknek a legtipikusabb formája sokszor egy nemzetközi,²⁰ ritkábban államjogi szerződés, amely rendszerint nem hoz létre közös államterületet, illetve állampolgárságot, és csak korlátozott hatáskörökkel ruházza fel a közös szerveket.

Az egész konföderatív konstrukció tehát jóval lazább, mint a föderációk esetében, ami előbb vagy utóbb az államszövetségek széteséséhez vezet, vagy azok fokozatosan átalakulnak föderációvá.²¹

Az utóbbi folyamatra jó példa a Svájci Konföderáció, amely nevében még most is államszövetség, de a gyakorlati működése 1874 óta már inkább egy szövetségi államra hasonlít. Az előbbire jó példa a 2003 és 2006 között működő posztjugoszláv Szerbia–Montenegró Államszövetsége, amely ebben a formában éppenhogy megélt három évet. A pánarab ideológia jegyében 1972-ben létrejött Arab Köztársaságok Szövetsége, amely Egyiptomot, Líbiát és Szíriát fogta össze, szintén nem élt sokáig – 1977-ben Líbia, 1980-ban pedig Szíria lépett ki belőle. Igaz, Egyiptom egészen 1984-ig használta a közös szimbolikát.²²

¹⁸ KRESÁK, Peter (1990): *Porovnávacie štátne právo*. Bratislava, PF UK, 389.

¹⁹ PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 280.

²⁰ TRÓCSÁNYI–CSINK (2015): *i. m.*, 98.

²¹ Az államszerkezeti problémákról lásd továbbá FEJES Zsuzsanna (2013): *Államtani alapok*. In: PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, 31–38.

²² Az arab államok ez irányú fejlődéséről lásd J. NAGY László (1997): *Az arab országok története a XIX–XX. században*. Budapest, Eötvös József Kiadó.

Sajnos, az államszövetség és a szövetségi állam dilemmáját néha a polgárháborúk során döntik el. Ilyen volt az unionista Észak és a konföderációs Dél háborúja az 1860-as évekbeli USA-ban.

1.5. Egyéb államszerkezeti megoldások

Bár a most bemutatott államszerkezeti formák a meghatározóak, ezen túl is léteznek érdekes megoldások. Igaz, az ezekre vonatkozó példákat most már inkább csak a múltban lehet megtalálni. Ebbe a kategóriába tartoznak a kizárólag csak a közös uralkodóval rendelkező **perszonáluniók** (ilyen volt a XIV. században a lengyel–magyar perszonálunió vagy 1939 és 1944 között az olasz–albán perszonálunió), továbbá az egyes hatásköröket is egyesítő monarchisztikus **reáluniók** (tipikusan ilyen volt 1867 és 1918 között az Osztrák–Magyar Monarchia). Az utóbbira ma már nehéz példát találni, de a perszonálunió jegyeit lehet felfedezni a volt brit gyarmatokat tömörítő Nemzetközösségben (Commonwealth). Több nemzetközösségi – egyébként független és szuverén – államnak most is a brit uralkodó az államfője, aki a helyszínen rendszerint a főkormányzók, kormányzók vagy alkormányzók révén képviselteti magát. Ez a helyzet például Ausztráliában, Kanadában, Pápua Új-Guineában és Új-Zélandon.²³

2. Az államforma kérdése

Az állam- és kormányforma kérdése az egyes államok egyik meghatározó identitás-eleme. Az alkotmányok részben közvetlenül, azaz nyíltan és egyértelműen, részben közvetett módon szokták rendezni ezt a kérdést. **A közvetlen deklarálás inkább az államformára jellemző**, hiszen a legtöbb modern alkotmány egyértelműen kimondja azt, hogy adott állam államformája monarchia vagy köztársaság. Ez a választás továbbá rendszeresen az állam elnevezéséből is kiderül. Bonyolultabb kérdés a kormányforma meghatározása, mert az általában nem deklarációval történik, hanem azt ki kell olvasni az egyes alkotmányok konkrét rendelkezéseiből. Ez a helyzet ma Magyarországon is.

Az államforma meghatározása alapvetően az államfői hatalom eredetéről ad felvilágosítást. Másként megfogalmazva, az államforma kérdése kapcsán az alkotmányjog tulajdonképpen arra keresi a választ, hogy milyen az államfő legitimációja. **Az államfői legitimációnak pedig történetileg két alaptípusa ismert.** Az egyik megközelítés az ún. történelmi legitimációt veszi alapul, amelyet a hagyomány, illetve a trónöröklés rendje határoz meg. A monarcha (uralkodó) legitimitása tehát alapvetően **a tradíción alapul.**²⁴ A másik (köztársasági) típus **a választással megszerzett legitimációt helyezi előtérbe**, amelynek viszont számos változata van. Ez a legitimáció viszont alapvetően **racionális-jogi jellegű.**

A választás által legitimált személy a modern világban a hatalmát az alkotmányban meghatározott ideig gyakorolja, ellentétben a született monarchával (császárral, szultánnal, királlyal stb.), aki haláláig vagy az esetleges lemondásáig

²³ TRÓCSÁNYI–CSINK (2015): i. m., 98.

²⁴ Uo., 87. Az idézett szerzők itt alapvetően Max Weberre hivatkoztak.

uralkodik. Olyan államfőt, aki ugyan választással nyerte el a posztját, de utána az élete végéig jogosult betölteni ezt a pozíciót (ilyenek voltak például a kora újkori lengyel királyok, vagy most is a római pápa²⁵), célszerű az uralkodó monarchákhoz sorolni, akkor is, ha az államfői hatalom az ő esetükben nem öröklődik. A posztjukat választással megszerző, de csak meghatározott ideig betöltött uralkodókat viszont – elnevezésüktől függetlenül – célszerűbb a választott elnökök sorában elhelyezni. Ilyen például a maláj király vagy az Egyesült Arab Emírátusokat kifelé képviselő Szövetségi Tanácsban elnöklő emír.²⁶

Európában egészen az első világháborúig egyértelműen a monarchikus államforma volt a meghatározó modell, bár a köztársaságok soha nem tűntek el teljesen az öreg kontinensről. Más kérdés, hogy a XVIII. század előtti köztársaságok csak kevésbé hasonlítottak a mai köztársaságokra. Az ókori római köztársasági hagyományok egyébként a középkori Európában – legerősebben éppen Itáliában – tartották magukat.

Itt léteztek azok az államok, amelyeket némi jóindulattal középkori köztársaságoknak lehet nevezni. Ilyen volt sokáig a Velencei Köztársaság, amely élén 697 és 1797 között nem elnök, hanem dózse állt. Az időről időre felbukkanó dinasztiaalapítási kísérletek ellenére ez a tisztség soha nem vált örökletessé, és a köztársaság bukásáig választással töltötték be ezt a hivatalt.²⁷ Hasonló volt a helyzet az 1339 és 1797 közötti Genovában is. Ennek a letűnt világnak tulajdonképpen az utolsó élő tanúja az európai miniállamok közé tartozó San Marino, amely élén most is két régenskapitány áll.²⁸

A már modern kornak számító XIX. században azonban a köztársasági államforma még mindig kisebbségben volt,²⁹ annak ellenére, hogy a köztársasági eszme egyre nagyobb erővel jelentkezett. Sőt, mindegyik olyan új európai állam, amely az első világháború előtt született, monarchia lett (Bulgária, Görögország, Norvégia, Románia, Szerbia).

²⁵ A római pápát közismerten a bíborosok konklávéja választja meg az előző pápa halála után. Természetesen a pápának is joga van lemondani, ilyenkor a pápaválasztó konklávéra még az életében kerül sor, ami nem is olyan régen meg is történt. A 2005-ben megválasztott XVI. Benedek pápa ugyanis 2013-ban lemondott, és emiatt még az életében össze kellett hívni új bíborosi konklávét.

²⁶ Jelenleg a szövetségi jellegű Malajziában a királyt ötéves ciklusra az országot alkotó szultánatusok vezetői választják meg maguk közül. Az Egyesült Arab Emírátusokban pedig az abszolutista monarchiaként működő hét egyesített emírást külön-külön irányító emírek alkotják az egész államot kifelé reprezentáló és vezető Szövetségi Tanácsot. Ezen belül pedig egymás közül az egyik emírt választják ki arra, hogy a Tanácson belül ellássa az elnöki teendőket, mégpedig a köztársaságokban is megszokott ötéves mandátummal. Erről lásd BAGLAI, M. V. et kol. szerk. (2005): *Konsztitucionnoje pravo*, 973–974.

²⁷ BÁRÁNDY Gergely (1999): *Velence fénykora. A Velencei Köztársaság államberendezkedésének kialakulása és kora*. Budapest, Scolar, 127.

²⁸ San Marino élén államfői minőségben most is két régens, illetve régenskapitány (Capitani reggenti) áll, akiket félévente választ meg a törvényhozó jellegű 60 fős Nagytanács a saját képviselői közül. Ugyanazt a személyt csak három év elteltével lehet újraválasztani. A régensek egyaránt elnökölnek a Nagytanácsban, az általa választott 12 tagú Tizenketek Tanácsában (ami egy bírói szerv) és a 7 államminiszterből álló kormányban is. E modellnek tulajdonképpen középkori köztársasági gyökerei vannak, és csak részben érződnek rajta a közelmúlt eseményei, fejleményei és divathullámai. Az egész modell inkább egy speciális városi önkormányzat működésére hasonlít, ami végül is nem meglepő, hiszen San Marino tulajdonképpen most is városállam. Lásd SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet (1945–2005)*. Budapest, Osiris, 343.

²⁹ A nagyobb és szuverén államok közül az 1870-es évektől Franciaország és Svájc számított tartósan köztársaságoknak.

A fordulat csak 1918 után következett be – **az első világháborús összeomlás következtében született, illetve újjászületett államok döntő része már köztársaság volt** (Csehszlovákia, Finnország, Lengyelország, Osztrák Köztársaság, valamint a három baltikumi kisállam: Észtország, Lettország és Litvánia). Amikor napjainkban születik egy új állam, majdnem kivétel nélkül köztársaságként jön létre. Ez igaz az ezredforduló után született mindhárom államra is (Kelet-Timor, Koszovó és Dél-Szudán). Ez a tendencia – néhány kivételtől³⁰ eltekintve – tulajdonképpen már 1945 óta érvényesül.

Az alkotmányjog tehát jelenleg az államforma két fő típusát különbözteti meg – a monarchiákat és a köztársaságokat. A monarchiákban az államfői tisztség rendszerint az uralkodócsaládon belül öröklődik, a köztársaságokban pedig választják az államfőt, akár egyszemélyi intézményről van szó, akár testületről.

Kérdéses, hogy a köztársasági államforma problematikáját lehet-e csupán az államfői poszt betöltésének módjára szűkíteni. **A republikanizmus (a köztársasági gondolat) ugyanis nemcsak ebben merül ki,** és a köztársaság szó értelmezésénél nem lehet eltekinteni annak politikai filozófiai tartalmától sem.³¹ Itt ugyanis egy egész értékvilágról van szó, és egy sor elvről, illetve erényről. **A legfontosabb alapelv a népfelség elve.** A köztársasági forma tehát döntően ettől a legitimációs elvtől, és nem a köztársasági elnöki tisztségtől kapja alátámasztását.³²

Önmagában az, hogy egyes monarchiákban is érvényesül a népfelség elve, még nem jelenti azt, hogy az ne lenne tekinthető a republikánus berendezkedés egyik alappillére. Továbbá idetartozik **az egyenlőség és a szabadság gondolata, a demokrácia és a jogállamiság elve, valamint az a gondolat, miszerint a hatalmat a szabad és egyenrangú polgárok önkormányzatának (politikai közösségének) kell gyakorolnia.** Ezeknek az elveknek és értékeknek a vállalása tulajdonképpen kizárja a hatalom transzcendentális és dinasztikus jellegű igazolását.³³ Ilyen ugyanis elvben a jól működő köztársaságokban lehetetlen.

2.1. A köztársasági államforma

A köztársasági államforma kulcsalakja a köztársasági elnök. Ez a titulus egyébként nem volt mindig kézenfekvő. A nagy francia forradalom utáni első Francia Köztársaság első embere még – az ókori római hagyományoknak megfelelően – az első konzul volt. A köztársasági elnöki tisztség kialakulása és elterjedése mindenképpen az amerikai kontinenshez kötődik. **Az államfő jellegű „president”, azaz elnök csak az 1787-es amerikai alkotmány nyomán terjedt el a világban.**

³⁰ Ilyenek leginkább Ázsiában (Brunei, Jordánia, Malajzia és az Öböl-menti monarchiák) és Óceániában találhatók (Pápua Új-Guinea, Salamon-szigetek, Szamoa, Tonga és Tuvalu). A posztkoloniális Fekete-Afrikában két olyan függetlenné vált ország volt, amely hezitált a monarchia és a köztársaság között – Etiópia és a Közép-Afrikai Császárság, illetve Köztársaság. Lesotho és Sváziföld mindig monarchia volt.

³¹ GyÖRFI Tamás (2009): 1. §. A köztársasági államforma. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 112–113.

³² Uo., 115.

³³ Uo., 120.

Európában először az 1802 és 1805 közötti Olasz (eredetileg Ciszalpin) Köztársaságban, majd a második Francia Köztársaságban (1848–1852) használták ezt a kifejezést az államfő megjelölésére. Fokozatosan ez a terminus kezdett elterjedni Latin-Amerikában is.³⁴

Bár jelenleg inkább az egyszemélyi államfői tisztség a tipikus megoldás, korábban ez nem volt ilyen egyértelmű. Az 1948 és 1989 között a kelet-közép-európai térségben meghatározó **szocialista államjogi gondolkodás a szovjet államépítési minta nyomán ugyanis bizalmatlan volt az egyszemélyi államfőkkel, akik helyett inkább a kollektív államfői testületeket részesítették előnyben.** Igazából Csehszlovákia volt az egyetlen olyan szocialista állam, amelynek élén a kommunista rezsim elejétől a végéig (azaz 1948-tól 1989-ig) egyszemélyi államfő állt. Magyarországon viszont a kezdetektől a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa látta el az államfői teendőket. A rendszerváltás után ez a megoldás már csak **Boszniában és Hercegovinában** létezik, ahol a három államalkotó nemzet közös hatalomgyakorlását hivatott biztosítani. Ennek megfelelően **az állam élén egy háromtagú államelnökség áll,** amelyben egy bosnyák, egy horvát és egy szerb nemzetiségű személy foglal helyet.

A nyugati demokratikus országok között érdekes modellt képvisel a Svájci Konföderáció. A közvetlen demokráciára és a törvényhozás szupremáciájára nagy hangsúlyt helyező alpesi államban **részben egybeolvad az államfői és a kormányfői pozíció.** Svájcban ugyanis a Szövetség legfelső végrehajtó és kormányzó hatalma a héttagú Szövetségi Tanács kezében van. Ebben a testületben a szövetségi elnök elnököl, akit az alelnökhöz hasonlóan mindig a Szövetségi Gyűlés (Bundestag) választ a Szövetségi Tanács tagjai sorából egy-éves időtartamra.³⁵

A köztársasági elnökválasztás lehet közvetlen vagy közvetett. Az utóbbi esetben a rendes vagy rendkívüli népképviselői törvényhozó testület vagy esetleg az erre a célra megválasztott elektorok választják meg az államfőt. A közvetlen – azaz a nép által történő – elnökválasztás egyre népszerűbb nemcsak Európán kívül, hanem azon belül is, pedig itt sokáig inkább a közvetett választás volt a jellemző. A rendes parlament általi választás modellje most is jellemző Magyarországra vagy Olaszországra, az elektori választás tipikus példája az USA. Jelenleg a nép mindegyik Magyarországgal szomszédos államban **közvetlenül** választja meg az államfőt.

A választott **államfők mandátuma eltérő lehet,** erre nézve nem létezik általános vagy követendő szabály. Az elnöki mandátum hossza napjainkban rendszerint 4 és 7 év között ingadozik.

Az USA-ban és Lettorszában négyéves a mandátum, Ausztriában és Finnországban hatéves, Írországból hétéves.

A legtöbb helyen egyébként az ötéves ciklus a jellemző. Érdekesebb kérdés az, hogy **egy személy hányszor jogosult egymás után betölteni ezt a posztot.** Az USA-ban vezették be először azt a korlátozást, hogy egy személy legfeljebb csak kétszer lehet elnök.

³⁴ KOUDELKA, Zdeněk (2011): *Prezident republiky*. Praha, Leges, 15.

³⁵ SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE, 87.

Ezt a megoldást követi a legtöbb második világháború utáni európai állam, nagyjából függetlenül attól, hogy prezidenciális, félprezidenciális vagy parlamentáris kormányzati rendszerekről van-e szó. Pedig az utóbbiak esetében ennek alig van jelentősége, hiszen itt nem az államfő kezében összpontosul a hatalom, hanem a miniszterelnökében.

A stabilabb nyugati demokráciákban egyáltalán nem szokatlan, hogy egy-egy sikeresebb kormányfő három vagy négy cikluson keresztül tölti be ezt a fontos pozíciót.³⁶ Ez azt is jelenti, hogy akár 16 éven keresztül is folyamatosan hatalmon lehet, ami az USA-ban például elképzelhetetlen lenne.

2.2. A vegyes és atipikus államformák

A monarchiák és köztársaságok között helyezkednek el még az ún. vegyes vagy atipikus államformák, de azokból nincs igazán sok. **Ilyennek tekinthető például a feudális maradványként is felfogható Andorra, ahol két szomszédos állam tisztségviselője látja el az államfői feladatokat.** Az egyik a világi társállamfő, aki nem más, mint maga a francia köztársasági elnök, a másik – egyházi – társállamfő pedig a spanyolországi Urgell püspöke. Egyébként a legtöbb olyan állam, amely nem sorolható be egyértelműen az előbb felvázolt kategóriákba, mégiscsak közel áll az egyik vagy másik meghatározó modellhez. Az 1920 és 1944 közötti Magyarország élén ugyan a Nemzetgyűlés által egyszer megválasztott kormányzó állt, de az ország hivatalos neve mégiscsak Magyar Királyság volt. Sajátos helyzetben van a **Vatikán Állam**, amely vezetőjét – a római pápát – ugyan a bíborosok testülete választja meg, mégpedig élethossziglani megbízatással, de más vonatkozásokban inkább a monarchiákra jellemző módon működik a pápai állam.

2.3. A monarchia típusai

Három monarchiatípust lehet most is megkülönböztetni: az abszolút, az alkotmányos és a parlamentáris monarchiákat. Ez a felsorolás követi a fejlődési sajátosságait, azaz a kialakulásuk sorrendjét is, hiszen ezek a monarchiatípusok egymásra való tekintettel, egymás meghaladásaként jöttek létre, legalábbis Európában. Manapság **egy monarchiát főleg attól lehet abszolútnak tekinteni, hogy abban az uralkodó még mindig egyértelműen domináns pozícióval rendelkezik a törvényhozás, a végrehajtás és az ítélkezés területén egyaránt.** Az ilyen helyeken esetleg létező népképviselői szerv összetételét jelentős részben az uralkodó határozza meg, de még ennél is fontosabb az, hogy ilyen szervek rendszerint csak tanácskozó jogosítványokkal rendelkeznek. Azt, hogy ezek a szervek konkrétan mivel foglalkozhatnak, szintén az uralkodó vagy az általa kinevezett kormányfő határozza meg. Ez a helyzet jelenleg Szaúd-Arábiában és Katarban. Mindez nem jelenti azt,

³⁶ Ilyen volt például Helmut Kohl korábbi német kancellár, de ilyen a 2017-ben kormányzó Angela Merkel is. Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair miniszterelnökök voltak ilyen hosszú ideig szolgáló vezetőik.

hogy ezekben a monarchiákban bizonyos informális hatalommegosztás teljesen ismeretlen jelenség lenne. Ez a megosztás azonban főleg a népes uralkodócsaládon belül valósul meg.³⁷

Az alkotmányos monarchiákat főleg az különbözteti meg az abszolutista monarchiától, hogy azokban az uralkodónak is az alkotmány alapján kell eljárni, azaz a hatalma nem korlátlan. Ez még az általa oktrojált alkotmányok esetében is igaz. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a kormánynak feltétlenül csak a parlament felé kell felelősséggel tartoznia. Ebben a rendszerben az uralkodónak rendszerint még konkrét és komoly befolyása van az állam ügyeire, tehát a törvényhozó és a végrehajtó hatalomban betöltött szerepe egyáltalán nem tekinthető formálisnak és ceremoniálisnak. Ez még akkor is igaz, ha ez nem következik egyértelműen az alkotmány szövegéből.³⁸ A parlamentáris monarchiák mindegyike tekinthető egyben alkotmányos monarchiának, de fordítva már nem igaz a tétel.³⁹

A legtöbb európai monarchia a XX. század folyamán alakult át alkotmányos monarchiából parlamentáris monarchiává. Ez együtt járt az uralkodó pozíciójának jelentős átalakulásával, formálissá válásával. Ez a folyamat először Nagy-Britanniában ment végbe, amely egyébként a modern parlamentarizmus hazájának is számít. Jelenleg Európában csak a miniállamként működő **Monacót és részben Liechtensteint**⁴⁰ sorolják az előbbi kategóriába.

Mindkét állam esetében az uralkodó közvetlenebb módon tud beleszólni a napi kormányzati ügyekbe, mint amennyire az megszokott a többi (jóval nagyobb) modern európai monarchiában. Ezt a szakirodalom egyébként azzal magyarázza, hogy itt „...olyan jóléti államcskákról van szó, amelyekben e tradicionális hatalomgyakorlási formák nem keltenek társadalmi elégedetlenséget, hanem a megszokás alapján működnek.”⁴¹

³⁷ Katarban például az uralkodócsaládnak számító nemzetség (At-Tani), amely 1822-től birtokolja a trónt, a rokontörzsekkel és egyéb státusú szövetségekkel együtt majdnem 20 ezer főt tesz ki, ami az ország lakossága 10%-ának felel meg. BAGLAJ, M. et kol. (2005): i. m., 968.

³⁸ A konkrét alkotmányos megfogalmazások alapján például több nyugat-európai állam (Dánia, Hollandia) is alkotmányos monarchiának tűnik, mert azt deklarálja az alaptörvényük, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament együttesen gyakorolja. Manapság azonban ez a kitétel a gyakorlatban már nem nagyon érvényesül, és inkább csak annak a következménye, hogy egyes nyugati monarchiák alkotmányai még olyan korban születtek, amikor ez a konstrukció még működött. Csakhogy azóta más irányban fejlődött a nyugati világ, de azt nem mindig követték a „hagyományörző” alkotmányok rendelkezései és a politikusok tradicionális okokból az alkotmányban hagyták azt a kitélt, hogy az uralkodó törvényhozó és végrehajtó hatalmat is gyakorol. Lásd CSINK Lóránt (2008): *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 33.

³⁹ A szakirodalomban egyébként nem ritka az olyan nézet sem, hogy igazából nincs jelentősége az alkotmányos és parlamentáris monarchiák megkülönböztetésének. Sente Zoltán a következőket írta erről: „Azt hiszem azonban, hogy a parlamentáris monarchiát helyesebb az alkotmányos királyság egyik típusának tekintenünk, ha másért nem, hát azért, mert a parlamentáris kormányformájú országok alaptörvényei saját államformájukat alkotmányos (vagy korlátozott) monarchiaként határozzák meg.” Ezt a gondolatmenetet lábjegyzetben még kiegészítette azzal, hogy szerinte az „alkotmányos monarchia-parlamentáris kormányzás” fordulat, azaz az állam- és kormányforma kettőssége fejezi ki legjobban az ilyen típusú országok államszervezetének döntő jellegét. Lásd SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005)*. Budapest, Osiris, 577.

⁴⁰ Ezen állam alkotmánya viszont azt mondja ki, hogy parlamentáris alapokon áll.

⁴¹ SZENTE (2006): i. m., 616.

3. A kormányforma szerinti osztályozás

A magyar *Jogi lexikon* úgy határozza meg a kormányforma fogalmát, mint az államhatalom gyakorlását végző szervek rendszerét. Ezen a rendszeren belül pedig a kormányforma jellegét az határozza meg, hogy **milyen a kormányzást végző, abban közreműködő szervek köre és egymáshoz való viszonya**. Ennek alapján a szerzők négy főbb kormányformát különböztettek meg. **Az államfői-képviselési kormányformák két tipikus változata az alkotmányos monarchia és prezidenciális köztársaság.** Ezekben az állami gépezet legfőbb irányítója az államfő, mert az alkotmányos monarchiákban a kormány nem jöhet létre az ő akarata nélkül, a prezidenciális köztársaságban pedig az államfő egyben a kormányfő is. **A parlamentáris kormányformában, akár monarchiáról, akár köztársaságról van szó, az a jellemző, hogy a kormány csak a legfőbb népképviselési szerv akaratából, annak bizalmát élvezve juthat tisztségbe és maradhat meg abban. A kollegiális-képviselési kormányforma sajátossága az, hogy a végrehajtó hatalom letéteményese egy testület, amely mind az államfői jogokat, mind a kormány jogkörét gyakorolja, de mindig alárendelten a legfelső képviselési szervnek. Végül a diktatórikus kormányformában vagy egyáltalán nincs, vagy csak formálisan működik a legfelső képviselési szerv, és a teljes hatalmat egy konkrét személy vagy csoport gyakorolja.**⁴² Az már tulajdonképpen mindegy, hogy a diktátor melyik konkrét közjogi tisztséget tölti be, úgysem az adja meg a diktatórikus rendszer lényegét.⁴³

A kormányforma egyik leglényegesebb elemét a végrehajtó hatalom politikai felelősségének konkrét alkotmányos megoldása adja. A kormány felelősségi fokozatai pedig a népképviselési szerv előtti bizalmi, illetve bizalmatlansági intézményből vezethetők le. **A bizalmi intézmény képzeletbeli skáláján két szélső pontot lehet megtalálni. Az egyik végpontot a Nagy-Britanniában született ún. westminsteri modell adja, amelyben teljes mértékben a parlament kormány feletti dominanciája érvényesül. A másik végpontot a kormánynak a parlament előtti politikai felelősséget majdnem teljesen nélkülöző washingtoni (tehát amerikai) modell képviseli, amely az amerikai szabadságharc utáni alkotmányozás során alakult ki. Más kifejezéssel élve az egyik modellt parlamentárisnak, a másikat prezidenciálisnak is nevezik.**⁴⁴ A két említett megoldás közötti mezőben lehet elhelyezni a többi (azaz vegyes) kormányzati rendszert.⁴⁵

Európában egyértelműen az a modell a meghatározó, amelyben a kormánynak a parlament bizalmával kell rendelkeznie, azaz a kormány ennek a szervnek tartozik felelősséggel, de ez a modell is több különböző rész megoldásból áll, amelyekben eltérő súlyú lehet a kormány helyzete. Legerősebb talán ott a pozíciója, ahol a kormányt csak **konstruktív bizalmatlansággal** lehet megbuktatni. Ebben a modellben a kormánynak nemcsak

⁴² LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex, 403.

⁴³ Az egyes diktatúrákban a diktátorok beleülnek a legfőbb közjogi funkciókba, és állam- vagy kormányfők lesznek. Másutt külön legfőbb hatalmi szerveket, tanácsokat (például juntákat) hoznak létre (például a XX. századi latin-amerikai diktatúrák esetében), másutt az állampárt vezető tisztviselői (elnökei, főtítkárai stb.) lehetnek a legfőbb vezetők. Egy diktatúrát (illetve tekintélyelvű rendszert) viszont akár egy kevésbé látványos pozícióból is lehet gyakorolni. A két világháború közötti tekintélyelvű Lengyelország legbefolyásosabb vezetője, Józef Piłsudski például nem töltötte be sem az államfői, sem a kormányfői tisztséget, mégiscsak minden úgy történt, ahogyan ő és az általa vezetett hadsereg akarta.

⁴⁴ PETRÉTEI (2009): *i. m.*, 332–333.

⁴⁵ A szerző itt köszönetet szeretne mondani Kukorelli Istvánnak az értékes tanácsokért és megjegyzésekért.

el kell vesztenie a parlamenti többség bizalmát, hanem a kormánybuktató új többségnek meg kell állapodni az új kormányfő személyében is. Itt talán a legnagyobb a kormánynak a parlamenttel szembeni autonómiája.⁴⁶

Ott, ahol a kormányt **egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal** is el lehet távolítani, a kormány már jóval nagyobb mértékben kötődik a parlamenthez és annak bizalmához. Itt a kormány tulajdonképpen folyamatosan hozzá van kötve a parlamenthez. Annak érdekében, hogy ezzel a megoldással ne lehessen felelőtlenül visszaélni, egyes államokban különböző óvintézkedéseket tesznek, illetve korlátozásokat vezetnek be. Ilyen például az a „lehülési időszak,” amely abból fakad, hogy több országban a bizalmatlansági indítvánnyal nem rögtön a bejelentése után, hanem csak néhány nappal később lehet szavazni. Ez lehetőséget ad a kormányzó pártnak vagy koalíciónak, hogy rendezze a sorait. Egy másik ilyen típusú korlátozás az, hogy a sikertelen bizalmatlansági indítvány után nem lehet rögtön újat benyújtani, hanem csak egy hosszabb, az alkotmányokban rendszerint pontosan meghatározott időszak után.⁴⁷

Még gyengébb a kormánynak a parlamenttel szembeni pozíciója ott, ahol **kifejezett bizalmatlansági indítvány nélkül** is meg lehet buktatni a kormányt. Ez rendszerint úgy történik, hogy bizonyos kiemelt törvényjavaslatok (például az alkotmánymódosítás, a költségvetési törvény stb.) parlamenti leszavazását úgy értelmezik, mint a kormány bukását. Ebben az esetben azonban nem teljesen mellékes az, hogy erre kifejezetten az alkotmány ad lehetőséget vagy ez a lehetőség csak szokásjogi úton alakult ki. Az utóbbira jó példa Nagy-Britannia. Az utóbbi esetben ez nem jelent annyira szigorú kötöttséget, mert a szokásokat az írott szabályoknál könnyebben meg lehet változtatni.⁴⁸ Végül létezhet a parlamenti felelősségnek olyan extrém erősségű foka, amely megléte esetében bármilyen kormányjavaslat parlamenti leszavazása kötelezővé teheti a kormány számára a lemondás benyújtását. Ebben a modellben a kormány már nem működik mint önálló szerv, hanem sokkal inkább mint a parlament egyik bizottsága. Ez a megoldás azonban nagyon ritka.⁴⁹

Annak érdekében, hogy a kormányzati rendszer működőképes maradjon, illetve ki-zökkenthető legyen az esetleg kialakuló parlamenti patthelyzetekből, az alkotmányjogban ismertek olyan megoldások is, amelyek nemcsak a kormány leváltását, hanem a parlament feloszlását is lehetővé teszik. Tehát **a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányok, illetve államfők is rendelkeznek bizonyos eszközökkel a parlamentekkel szemben.** Ezek között a legfontosabb jogosítvány a parlamentfeloszlítás indítványozásának a lehetősége az államfő felé, aki bizonyos esetekben köteles eleget tenni az ilyen indítványnak, máskor pedig mérlegelheti, hogy mit tesz.

Ezen a területen is létezik két végletes megoldás és a köztük lévő számos köztes konstrukció. Az egyik végpontban megtalálható **a parlamenttől teljesen független végrehajtó hatalom modellje** (lásd az USA „prezidenciális” alkotmányát), a másikban pedig **a kormányt megpróbálják teljesen integrálni a parlament működésébe.**

⁴⁶ POKOL Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi Kiadó, 13.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ SAJÓ András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, KJK, 119., 25. lábjegyzet.

⁴⁹ POKOL (1994): *i. m.*, 13–14.

Ilyen volt például az 1875 és 1939 közötti harmadik Francia Köztársaság, ahol a parlament nagyon könnyen meg tudta buktatni a kormányt, az utóbbi oldalán viszont teljesen hiányzott az a lehetőség, hogy kezdeményezze a parlament feloszlását.

Ebben a modellben a stabilnak mondható parlamenttel szemben roppant instabil kormányok álltak, és a végrehajtó hatalom irányítása a miniszterektől átruházódott a stabilabbnak tekinthető parlamenti bizottságokra.⁵⁰

Az egyik **legszélesebb parlamentfeloszlatási indítványozási joggal a brit kormányfő rendelkezik**. Az ottani szokásjog szerint ugyanis az államfőnek nem nagyon van ilyenkor mérlegelési lehetősége, és a miniszterelnök kérésére tulajdonképpen köteles feloszlítani a parlament alsóházát. Emiatt alakult ki az a gyakorlat, hogy az alsóház sokszor nem is tölti ki a teljes ciklust, hanem a kormánypárt számára legkedvezőbb pillanatban igyekeznek kiírni új választásokat.⁵¹ A legtöbb európai államban azonban nem ennyire „hatékony” a miniszterelnök eszköztára, és az államfőnek rendszerint nagyobb beleszólása van a kérdés eldöntésébe. Az **egyik legszűkebb parlamentfeloszlatási kezdeményezési joggal a parlamentáris Európában a második világháború utáni (Nyugat-)Németország kormánya rendelkezik**. A parlament viszonylag szűk kormánybuktatási lehetőségét (csak a konstruktív bizalmatlanság útján) itt ellensúlyozza a kormány hasonlóan szűk mozgástere a törvényhozással szemben. Amikor a német parlamentben valaki csak relatív többséggel válik kancellárjelöltté, akkor az államfőnek joga van mérlegelni, hogy kinevez-e ilyen személyt, vagy inkább feloszlítja a törvényhozást, természetesen az új választások kiírása mellett. Maga a kancellár pedig csak akkor kezdeményezheti a házfeloszlást, ha önmaga ellen felveti a bizalmi kérdést, és a képviselők végül leszavazták őt. Ebben az esetben a kancellár a lemondás helyett kérheti az államfőtől a házfeloszlást, de az államfő ennek a kérésnek nem köteles eleget tenni. A német modellben tehát a két választás között viszonylag stabil parlament és stabil kormány létezik egymás mellett, és amíg az első főleg a törvényhozásra koncentrál, a másik viszonylag autonóm módon intézi az állam ügyeit.⁵²

4. Az egyes kormányformák részletes bemutatása

A modern Európában a parlamentáris kormányforma a meghatározó, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy **a világon alig létezik két egyforma parlamentáris rendszer**.⁵³

A témával sokat foglalkozó Maurice Duverger (1917–2014) például megkülönböztetett klasszikus parlamentáris rendszert – amelyben az államfő majdnem teljesen háttérbe szorul – az ún. orléans-i típusú modelltől, amelyben az államfő még mindig nem tekinthető jelentéktelen szereplőnek. Továbbá Duverger a parlamentáris típuson belül megkü-

⁵⁰ Uo., 16.

⁵¹ Uo., 17.

⁵² Uo., 18.

⁵³ SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE, 82.

lönböltette még a kiegyensúlyozatlan parlamentáris rendszereket, hiszen szerinte az igazi egyensúly a törvényhozó és végrehajtó hatalom között most már alig létezik valahol.⁵⁴

A klasszikus parlamentáris modellre jellemző a végrehajtó hatalom dualizmusa (azaz az államfő és a kormányfő különválasztása), továbbá **az államfő eljelentéktelenedése, valamint a kabinet (kormány) és a parlament közötti egyensúly** kialakulása. Az utóbbi azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom különböző befolyásoló eszközökkel rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben, és ez fordítva is igaz.⁵⁵ A kormány parlamenti felelőssége végső soron többféle módon valósulhat meg. Szenté Zoltán szerint **a kormány politikai felelőssége jelentheti azt, hogy csak olyan kormány jöhet létre, amely rendelkezik a parlamenti többség bizalmával.** Másfelől pedig nem maradhat hivatalban olyan kormány, amely már nem élvezi ezt a bizalmat, és a törvényhozó hatalom többségi szavazással eltávolíthatja az ilyen kormányt.⁵⁶ Azt is fontos megjegyezni, hogy ebben a modellben csak a parlament bizalma számít, az államfőé már nem. Az utóbbi legfeljebb a kinevezésnél fontos, de a leváltásnál semmiképpen sem. Ahogyan Szalai András megjegyezte, a parlamentnek felelős végrehajtó hatalomnak nem kell feltétlenül kollektív szervként működnie. Ez elvben lehet egyetlen személy is, bár ez nem gyakori a demokratikus államokban.⁵⁷

Az orléans-i modell ebben a csoportosításban átmenetet képez a korlátozott (alkotmányos) monarchia és a klasszikus parlamentáris monarchia között. Itt az államfő még nem jelentéktelenedett el teljesen, és megőrzött bizonyos fontos jogosítványokat. A kérdés az, hogy ezt a típust (a később ismertetett weimari elnöki megoldással együtt) jelenleg érdemes-e egyáltalán a parlamentarizmuson belül tárgyalni, hiszen ezek a megoldások mintha utat nyitottak volna az 1950-es évek végén kialakult ún. „gaullista” modellhez, amelyet a modern szakirodalom már félprezidenciális modellnek nevez.

Az 1958-ban született francia félelnöki kormányforma a prezidenciális és a parlamentáris rendszer között helyezkedik el, tulajdonképpen azok közötti sajátos átmenetet jelent. Emiatt nyugodtan félparlamentáris modellnek is nevezhető, de mégis a félelnöki meghatározás lett a divatosabb.⁵⁸ A „végső” fogalom kiválasztásban valószínűleg a változások iránya is szerepet játszott, mert 1958 előtt a francia államfő meglehetősen gyenge hatáskörökkel rendelkezett, és igazából csak **Charles de Gaulle tábornok fellépése** változtatott ezen. A tábornok egyik legfőbb célkitűzése pedig az volt, hogy **a gyengének tűnő végrehajtó hatalmat megerősítse a parlamenttel szemben,** de úgy, hogy ne számolja fel a parlamentáris kormányforma egyik legfőbb ismervét, nevezetesen azt, hogy **a kormány alapvetően a parlamentnek tartozik politikai felelősséggel.** Közben azonban a végrehajtó hatalom csúcsát megpróbálta legalább részben függetleníteni a parlamenttől.⁵⁹

Giovanni Sartori (1924–2017) neves olasz politikatudós szerint a **félprezidenciális kormányforma legfőbb jellemzői a következők:** a közvetlenül választott államfő, a duális (azaz az államfőre és a kormányfőre támaszkodó) végrehajtó hatalom, illetve

⁵⁴ DUVERGER, Maurice (2003): Állam és kormányzat. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest, Szent István Társulat, 426–427.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ SZENTÉ (2006): *i. m.*, 592.

⁵⁷ SZALAI (2014): *i. m.*, 83.

⁵⁸ Uo., 85.

⁵⁹ Uo.

az, hogy a kormánynak továbbra is élveznie kell a parlamenti többség bizalmát.⁶⁰ E jellemzők közül a leginkább bizonytalan lábakon az államfő nagyobb legitimitást biztosító közvetlen megválasztása áll. **Önmagában ugyanis az, hogy egy elnököt közvetlenül választ a nép, nem jelenti automatikusan azt, hogy itt főnöki rendszerrel van dolgunk.** Másik oldalról viszont az is igaz, hogy a főnöki rendszer működtetéséhez nem kell feltétlenül egy közvetlenül választott elnök. Végso soron az ötödik (gaullista) Francia Köztársaság elnökét is csak 1965 óta választják közvetlenül, azt megelőzően egy speciális választói kollégiumtól nyerte el a megbízatását.⁶¹ **Fontosabb elem itt az, hogy a törvényhozó hatalom ebben a modellben csak a kormányra van befolyással, az elnökre már nem. Szintén fontos a végrehajtó hatalomnak a már említett duális jellege,** akkor is, ha nem létezik olyan egyértelmű lista, amely felsorolná, hogy melyek azok a kompetenciák, amelyek az államfőt, és melyek azok, amelyek a kormányfőt illetik meg. A lényeg inkább az, hogy az államfő semmiképpen sem tekinthető szimbolikus szervnek, hanem nagyon is konkrét befolyása van a kormányzásra. Ez a modell egyébként Nyugat-Európában leginkább az „ötletadó” Franciaországra és részben Finnországra jellemző.

A prezidenciális, avagy elnöki kormányforma az USA-ban alakult ki a XVIII. század végén. Ebben a kormányformában a végrehajtó hatalom feje nem a parlamentáris szervtől nyeri el a legitimitását. **Itt nem is létezik a kormány politikai felelőssége a parlament előtt.** Emiatt ez a modell egyáltalán nem hasonlít a parlamentáris rendszerre, amelyeknek a jellemzője a bizalmi-felelősségi viszony. Más kérdés a (köz)jogi felelősségre vonás, amelyre nagyon korlátozott körülmények között ebben a modellben is van lehetőség. Az amerikai típusú elnöki rendszerben **az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy,** azaz itt monolitikus végrehajtó hatalomról van szó. A kormányt tulajdonképpen az elnök által az egyes departamentek (részlegek) élére kinevezett vezető tisztségviselők alkotják, akik az elnök személyes adminisztrációjának is tekinthetők, azaz teljes mértékben tőle függenek. **Bár a prezidenciális kormányformájú államokra inkább a közvetlen elnökválasztás a jellemző, ez nem kötelező feltétel,** hiszen az „ötletadó” USA-ban is az elektorok útján választják meg az elnököt.

Szalai András szerint itt tehát nem az elnök megválasztásának a módszere a fontos, hanem „...a törvényhozó hatalom általi bizalommegvonás hiányát jelölnénk meg inkább a prezidenciális kormányforma legfontosabb jellemvonásának.”⁶² Igaz, hogy az elnöki rendszerekben valóban könnyebben érvényesül a „győztes mindent visz” elve, de ez nem jelenti a hatalommegosztás hiányát.

A prezidenciális kormányforma először az amerikai kontinensen terjedt el, hiszen az észak-amerikai mintára a XIX. században függetlenné vált latin-amerikai államok is többnyire ezt a modellt követték. A latin-amerikai prezidencializmusra jellemző ugyan sok olyan külsőség, amelyek az USA hatásából következnek, de ettől függetlenül a régió politikai rendszerei eddig teljesen másként működtek és működnek most is, mint észak-amerikai mintájuk. Az angolszásztól merőben eltérő politikai és jogi kultúrával rendelkező latin-ame-

⁶⁰ SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, összetetői, teljesítményei.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 161.

⁶¹ SZENTE (2006): *i. m.*, 610.

⁶² SZALAI (2014): *i. m.*, 81.

rikai államokban ugyanis az elnöki hatalom mindig erőteljesen rátelepedett a többi hatalmi ágra. A törvényhozó testületek és a bíróságok emiatt nem nagyon tudták kordában tartani az erős elnökök hatalmát. A kormányok pedig itt is az elnökök kabinetjei, adminisztrációi és az elkülönült miniszterelnöki intézmény nem nagyon létezik a térségben.

A nép által közvetlenül választott **erős (vagy néha már-már szupererős) elnökök** Latin-Amerikán kívül **a posztkoloniális Ázsiában, Afrikában és tulajdonképpen a poszt-szovjet térségben is meghatározóak.** Az előbbi területeken létező elnöki rendszerek azonban gyakran a többé vagy kevésbé tekintélyelvű rendszerek álcái. Az erős elnöki rendszerek kialakulása azonban nem volt teljesen kézenfekvő a gyarmattartóktól megszabaduló térségekben. Több frissen függetlenné vált államban például először a parlamentáris rendszerrel próbálkoztak, és csak valamivel később következett be az elnöki tekintélyelvűség irányába mutató fordulat.⁶³

A prezidencializmus némileg sajátos útját választotta több poszt-szovjet utódállam. Ebben főleg Oroszország 1993. évi elnöki fordulata játszott szerepet. A mintaadó **orosz modellben ugyanis viszonylag jól megfér egymás mellett a közvetlenül választott államfő és a neki alárendelt miniszterelnök is.** Az orosz példa nyomán a többi poszt-szovjet utódállamban szintén sűrűn előfordul az államfői és kormányfői poszt különválasztása és egymás mellett élése. Tulajdonképpen ez tekinthető a poszt-szovjet térségbeli elnöki rezsimek egyik legfőbb sajátosságának.⁶⁴

Végül meg kell említeni még **egy különleges – a svájci típusú kollegiális – kormányformát. A svájci kormányt Szövetségi Tanácsnak nevezik,** amelynek tagjait négyéves ciklusra a svájci törvényhozás (Nemzeti Tanács) választja meg. A parlamentnek elvben ilyenkor nagy a mozgáster, de a kialakult politikai gyakorlat azt erőteljesen árnyalja. **Egy kantonból ugyanis két kormánytagot nem választanak, és arra törekednek, hogy a törvényhozásban képviselt mindegyik párt embere jelen legyen a testületben,** mégpedig a választási eredmények figyelembevételével.⁶⁵ Ez a megoldás annyiban hasonlít az elnöki rendszerre, hogy **a Szövetségi Tanács nem buktatható meg a parlament által, pedig alapvetően annak akaratából jön létre.** Az is igaz viszont, hogy a végrehajtó hatalom nem egy kézben, hanem egy testület kezében koncentrálódik.⁶⁶ A következő sajátosság az, hogy Svájcban **a hétagú Szövetségi Tanács jelenti egyben az államfői testületet is.** Ebben folyamatosan egy elnök elnököl, akit az alelnökkel együtt mindig a szövetségi parlament választ meg a tanács tagjai közül, mégpedig egyéves időtartamra. A svájci kormányforma egyébként annyira egyedülálló, hogy másutt ilyen összetett megoldással nem lehet találkozni.

⁶³ FIX-FIERRO, Hector – SALAZAR-UGARTE, Pedro (2012): Presidentialism. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 637.

⁶⁴ Néhány helyen a kormány csak az elnöknek tartozik felelősséggel (például Türkmenisztánban, Üzbegisztánban vagy Azerbajdzsánban), másutt legalább részben a törvényhozásnak is. Hivatalosan ez a helyzet Fehéroroszországban, Ukrajnában, Kazahsztánban és Kirgizisztánban is.

⁶⁵ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk. (2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 161.

⁶⁶ SZALAI (2014): *i. m.*, 87.

Felhasznált irodalom

- BAGLAJ, M. V. – LEJBO, J. I. – ENTIN, L. M. szerk. (2005): *Konsztyitucionnoje pravo zarubezsnih sztran*. Moszkva, MGIMO-Norma.
- BÁRÁNDY Gergely (1999): *Velence fénykora. A Velencei Köztársaság államberendezkedésének kialakulása és kora*. Budapest, Scolar.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk. (2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC.
- CSINK Lóránt (2008): *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- DUVERGER, Maurice (2003): Állam és kormányzat. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 426–427.
- EGEDY Gergely (2015): Skócia: népszavazás az identitásról. *Magyar Szemle. Új folyam*, 24. évf. 1–2. sz. 29–46.
- FEJES Zsuzsanna (2013): Államtani alapok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 31–38.
- FIX-FIERRO, Hector – SALAZAR-UGARTE, Pedro (2012): Presidentialism. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 637.
- GYÖRFI Tamás (2009): 1. §. A köztársasági államforma. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 112–120.
- KNAPP, Viktor (1996): *Velké právní systémy*. Praha, C.H.Beck.
- KOUDELKA, Zdeněk (2011): *Prezident republiky*. Praha, Leges.
- KRESÁK, Peter (1990): *Porovnávacie štátne právo*. Bratislava, PF UK.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POKOL Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi Kiadó.
- SAJÓ András (1995): *Az önkormányzó hatalom*. Budapest, KJK.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmányelmélet. A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIPOS Katalin (1993): *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest, MTA JTI.
- SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE, 81–87.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet (1945–2005)*. Budapest, Osiris.
- TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt (2015): Államforma, kormányforma, államszerkezet. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 95–98.

Vákát oldal

III. A magyar közhatalmi rendszer jellemzői.

Az állam- és kormányforma kérdése, az államszerkezeti felépítés és a hatalommegosztás Magyarországon

Halász Iván – Takács Albert

Magyarország jelenlegi állam- és kormányformája, valamint államszervezeti felépítése hosszú fejlődés eredménye. E fejlődés különösen a XX. században vált nagyon dinamikusná, amikor különböző előjelű rendszerek és rezsimek viszonylag sűrűn váltották egymást. Az alábbi fejezet célja röviden bemutatni ezeket a változásokat.

1. Magyarország államszerkezeti fejlődése és jellege

Magyarországon a modern típusú polgári államépítés korszaka a hosszú XIX. század első felében kezdődött el. A modern polgári magyar állam koncepciója a reformkorban (1832–1847) kezdett formálódni, és először az 1848–49. évi polgári forradalom és szabadságharc idején valósult meg. Akkor választották az első népképviselői jellegű országgyűlést, és megalakult a törvényhozásnak is felelős kormány. Bár a szabadságharc kudarccal végződött, az állam polgárosodása felemás módon ugyan, de a neoabszolutizmus éveiben (1849–1859) is folytatódott. **A nyugodt és tartósnak mondható polgári államépítés időszaka azonban igazából csak 1867-ben, az osztrák–magyar kiegyezéssel vette kezdetét.** Magyarország ekkoriban sajátos államszerkezeti modell részese lett. **Az Osztrák–Magyar Monarchia leginkább a reálunió kategóriájába tartozó képződmény volt,** amelyet azonban komoly aszimmetriák jellemeztek. Ausztria közös Birodalmi Tanáccsal rendelkező tartományi állam volt, ahol minden egyes tartomány saját autonóm gyűléssel és kormánnyal is rendelkezett. A két országrésznek néhány taxatív módon felsorolt közös kompetenciája volt (hadügy, külügy és az ezekre vonatkozó pénzügyek), amelyeket a következő közös hatalmi szervek intéztek: a közös minisztertanács, illetve a szintén közösnek számító hadügy-, külügy- és pénzügyminisztérium. Ezenkívül Ausztria és Magyarország közösen igazgatta az 1878-ban elfoglalt és 1908-ban közösen annektált Bosznia-Hercegovinát.¹

A dualizmus kori Magyarország ezzel szemben magyar nemzetállamot építő, központosító unitárius állam volt, amely keretein belül az 1868. évi magyar–horvát kiegyezés (1868. évi XXX. törvénycikk) értelmében **működött egy történeti jellegű területi autonómia.** Horvátország és a hozzá csatolt Szlavónia társországi státussal rendelkezett.

¹ MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A parlamentáris monarchia. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, Osiris, 260–263.

A horvátok magyar állampolgársággal rendelkeztek, de a saját területükön a horvát volt a hivatalos és igazságszolgáltatási nyelv. A horvát–szlavón autonómia egyébként a belügyekre, a vallás- és közoktatásügyre, valamint az egészségügyre terjedt ki. Az autonóm kormányzat élén a horvát bán állt, akit a magyar király nevezett ki a magyar miniszterelnök előterjesztésére, annak ellenjegyzése mellett. Horvát képviselők ültek a Magyar Országgyűlés mindkét házában, a horvát–szlavón–dalmát tárca nélküli miniszter pedig a budapesti kormány tagja volt. Az akkori Magyarországon belül a másik különleges jogállású terület Fiume volt, amely élén a fiumei és magyar–horvát tengerparti királyi kormányzó állt, akit a király a magyar miniszterelnök ellenjegyzése mellett nevezett ki. Itt a hivatalos nyelv az olasz volt.²

A többi nemzetiség az 1918 előtti Magyarországon nem élvezett sem területi, sem személyi elvű autonómiát, pedig a szövetségi állammá való átalakítás tulajdonképpen már 1848 óta a magyarországi nemzetiségek egyik fontos célkitűzését jelentette.³ A kormányzó magyar liberális vezetés azonban – a horvát esetet leszámítva – nem volt partner ezen a területen. **Az ország föderalizálásának az ötlete komolyan csak 1918 végén,** az őszirózsás polgári-demokratikus forradalom után **merült fel,** amikor a polgári radikális Jászi Oszkár miniszterként felelt a nemzetiségi kérdésért, de ez a kísérlet már elkésett.⁴ Az 1919. március 21. és 1919. augusztus 1. között létező Magyarországi Szocialista Tanácsköztársaság nyitott volt a hasonló jellegű, a radikális szocialista modellel és proletárforradalommal kísérletező államalakulatokkal esetleg kötendő államszövetségi vagy szövetségi állami kapcsolatra, de a Tanácsköztársaság gyors összeomlása miatt végül erre sem került sor.⁵

Attól kezdve egészen napjainkig Magyarország egységes, azaz unitárius szerkezetű állam. Ez egyaránt igaz volt a Horthy-féle Magyarországra, mint a második világháború utáni rövid életű, demokratikus, majd a népi demokratikus Magyarországra. A rendszerváltás után sem volt ok arra, hogy ez a helyzet gyökeresen megváltozzon, hiszen Európában kevés olyan, nyelvtileg és kulturálisan homogén állam létezik, mint Magyarország. Némi túlzással azt lehet mondani, hogy miközben az 1918 előtti Magyarország ideális körülményeket biztosított volna a sajátos közép-európai föderalizmusnak, addig a Trianon utáni Magyarország inkább a közigazgatási központosítás számára jelent optimális terepet.

A rendszerváltás utáni években államszerkezetileg mégiscsak sor került egy jelentős változásra, amely azonban nem érintette az ország területi beosztását. Az 1993-ban elfogadott nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény nyomán 1994-ben **létrehozott kisebbségi (jelenleg nemzetiségi) önkormányzatokról van szó.** Az érintett lakosság által négy-, illetve most már ötévente közvetlenül választott közjogi jellegű, többszintű önkormányzatok teljesen új elemet jelentenek a magyar állam szerkezeti felépítésében, mert ilyen szervek korábban soha nem léteztek Magyarországon, sem a dualizmus idején, sem később. A magyar közjogban tehát új képviseleti formát alkotnak. Az önkormányzatok különböző elvek szerint szerveződő intézményei egyébként a funkcionális hatalommegosztás sajátos változatát képviselik.

² Uo., 266–267.

³ Erről a témáról lásd például SZARKA László (1995): *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika.* Pozsony, Kalligram.

⁴ RÉVÉSZ T. Mihály – FÖGLEIN Gizella (2003): A polgári demokratikus köztársaság. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, Osiris, 299–300.

⁵ RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A szovjet típusú diktatúra első kísérlete. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, Osiris, 449–450.

2. Az államforma kérdése Magyarországon

Magyarország Szent István 1000-ben történő megkoronázásától kezdve egészen 1918-ig királyság volt, mégpedig függetlenül attól, hogy aktuálisan önálló és szuverén állam volt-e (1000–1526 között), vagy egy nagyobb államalakulat részét alkotta-e (1526–1918 között). Az államalapító Árpád-házi dinasztia kihalása után a korabeli európai gyakorlatnak megfelelően a magyar trónon többnyire különböző külföldi gyökerű, de idővel elmagyarosodó uralkodóházak cserélődtek: az Anjou-, a Luxemburgi-, a Habsburg-, majd a Jagelló-ház. Hunyadi Mátyásnak végül nem sikerült saját dinasztiát alapítania. 1526-tól kezdve a trónt megszakítás nélkül az egyik legpatinásabb európai uralkodóház tagjai, a Habsburgok foglalták el. Ők uralkodtak a polgári kor elején is, amikor elkezdődött a modern magyar állam kiépítése. A Habsburg-ház és a magyar politika legkomolyabb szakítópróbájára az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc végén került sor, amikor a Debrecenben üléső magyar Országgyűlés 1849. április 14-én elfogadta a Függetlenségi Nyilatkozatot, ami azonban nem foglalt nyíltan állást az állam- és kormányforma kérdésében.⁶

A szabadságharc leverése után restaurálódott a Habsburg-ház uralma és ismét egyértelműen visszaállt **Magyarországon a monarchia, amely csak 1918 forró őszén omlott össze.** IV. Károly mint az utolsó legitim magyar király 1918. november 13-án az eckartsauai nyilatkozatban lemondott az államügyek vitelében való részvételről. Az akkori alkotmányos szabályok értelmében az Országgyűlés két kamarájára várt volna az a feladat, hogy gondoskodjon a királyi hatalomban foglalt jogok és kötelezettségek teljesítéséről, de erre nem került sor, mert az első világháború által kiváltott forradalmi események hatása alatt a képviselőház az önfeloszlatásáról, a felsőház pedig a tanácskozási berekesztéséről döntött. Ezek után az akkori politikai élet különböző csoportjai **1918. november 16-án** önmagukat a Nagy Nemzeti Tanácsnak⁷ aposztrofálták, és **elfogadták a Néphatározatot, amelyben nemcsak a Habsburgok négyszáz éves uralkodásának vetettek véget,** hanem felszámolták a királyság intézményét is.⁸ **Magyarország ekkor független és önálló népköztársaság lett.** Ez a fogalom azonban nem volt azonos az 1949 után felállított, a kommunista hatalom által működtetett népi demokratikus Magyar Népköztársasággal, hanem itt sokkal inkább egy polgári-demokratikus köztársaságról volt szó, amely azonban a kor hangulatának megfelelően felvette az előbb említett népköztársasági önmeghatározást.⁹

1919. március 21-én azonban, a Károlyi-kormányzat visszavonulása után, a hatalomra került egyesült **szociáldemokrata és kommunista erők közzétették a „Mindenkihez!” című kiáltványt, amelyben bejelentették a magyar Tanácsköztársaság létrejöttét.** Ez a lépés szorosan összefüggött az akkori oroszországi és részben németországi eseményekkel, ahol szintén radikális szocialista forradalom zajlott. Maga az államelnevezés is erre utalt. **1919. június 23-án megszületett az új rendszer új, végleges alkotmánya,**

⁶ RÉVÉSZ T. Mihály – STIPTA ISTVÁN – VÖLGYESI Levente (2003): Az alkotmányos monarchia (1848 alkotmánya). In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 252.

⁷ Maga a Nemzeti Tanács már 1918. október 25-én alakult meg, mégpedig főleg a szociáldemokraták, a polgári radikálisok és Károlyi Mihály gróf függetlenségi híveinek jóvoltából. Két nappal előtte lemondott a régi – azaz dualizmus kori – rendszer utolsó kormánya.

⁸ Lásd részletesebben JUHÁSZ NAGY Sándor (1945): *A magyar októberi forradalom története (1918. október 31. – 1919. március 21.)*. Budapest, Cserépfalvi, 307. és köv. oldalak.

⁹ RÉVÉSZ T. – FÖGLEIN (2003): *i. m.*, 298.

amely hivatalosan a Magyarországi Szocialista Szövetséges Köztársaságnak nevezte el a forradalmi magyar államot.¹⁰ Ez az elnevezés jelezte az állam internacionalista jellegét, és érzékeltette azt a szándékot is, hogy a magyar forradalmi állam hajlandó lesz később az európai kontinensen bárhol létesülő tanács hatalommal (azaz szovjethatalommal) szövetségi viszonyra lépni.¹¹ Erre azonban már nem került sor, mert a tanács hatalom a létezésének 133 napja után összeomlott. A Tanácsköztársaság elvetette a hatalommegosztás minden formáját, és államát a minden hatalmat egyesítő proletárdiktatúra kormányzási technikájára építette.

1919 augusztusában elhúzódó megoldáskeresés kezdődött, amelynek meglehetősen zavarosak voltak az államformára vonatkozó felfogásai. Az őszi ellenforradalmi kormányok még mindig a népköztársaság, illetve köztársaság fogalmakat használták a maguk megjelölésére. Még a monarchia visszaállítása is felmerült lehetőségként, sőt, a Friedrich-kormány berkeiben még az is felvetődött, hogy az angol uralkodóház valamelyik tagjának kellene felajánlani a megüresedett magyar trónt.¹² Nagyobb támogatottsága volt azonban a szabad királyválasztás táborának, amelynek hívei leginkább Horthy Miklósban látták a megfelelő királyjelöltet. Az ún. legitimista tábor azonban továbbra is IV. Károlyt tekintette legitim uralkodónak. A legitimisták a konszolidáció és a kibontakozás zálogát az 1916-ban megkoronázott király és az 1918 novemberéig működő kétkamarás parlament újbóli közös létezésében képzelték el. 1919 második felében tehát az ellenforradalmi politikai táboron belül igazából nem az volt a megosztó kérdés, hogy Magyarország monarchia vagy köztársaság legyen, hanem sokkal inkább az, hogy ki álljon a monarchia élén.

1920-ban végül felemás megoldás született. Az akkor megválasztott Nemzetgyűlés elfogadta az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikket, amely gyakorlatilag a monarchia visszaállításának álláspontjára helyezkedett, de nem egy királlyal, hanem ideiglenes kormányzóval az élén. A kormányzónak pedig a Nemzetgyűlés Horthy Miklóst választotta meg, aki aztán egészen 1944 októberéig töltötte be ezt a posztot. E sajátos monarchia visszaállításában komoly szerepet játszott a jogfolytonosság elmélete és a Szent Korona-tan.¹³

Az ideiglenes államfői hatalmat gyakorló kormányzó által vezetett Magyar Királyság, ahol a bíróságok az 1930-as évektől kezdve a Szent Korona nevében hozták meg az ítéleteket, **egészen a nyilaskeresztes hatalomátvételig létezett.** Erre 1944. október 15-én került sor. Horthy Miklós a sikertelen kiugrási kísérlet után német őrizetbe került, de még kénytelen volt Szálasi Ferencet, a Nyilaskeresztes Párt vezetőjét kinevezni miniszterelnöknek. Ezután lemondott a kormányzói tisztségről. Ilyen esetben az akkor hatályos magyar jog szerint össze kellett hívni az Országgyűlést,¹⁴ amely előtt végül Szálasi letette a kormányfői esküt. Az államfői hatalom rendezése érdekében ideiglenes megoldásként létrehozták a Kormányzótanácsot, amely tulajdonképpen testületi (azaz kollektív) államfőnek

¹⁰ Az akkori alkotmányozásról lásd Kovács István (1977): *Magyar államjog*. I. kötet. Szeged, JATE ÁJK, 269. és BIHARI Ottó (1969): *Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. Jogtudományi Közlemény*, 24. évf. 6. sz.

¹¹ RÉVÉSZ T. (2003): *i. m.*, 449.

¹² ARDAY Lajos (2005): *Egyesült Királyság és Magyarország*. Budapest, Mundus. 15., 17., 7. lábjegyzet.

¹³ MÁTHÉ-MEZÉY-RÉVÉSZ T. (2003): *i. m.*, 284.

¹⁴ Ez a testület a miniszterelnökből, az országgyűlés két kamarájának elnökéből, a Királyi Kúria és a Közigazgatási Bíróság elnökeiből, valamint a hadsereg főparancsnokából állt.

számított. **Az Országtanács** azonban nemsokára, 1944. október 27-én Szálasi javaslatára **egyesítette az állam- és kormányfői tisztséget**, majd ezt a változást megszavazta a meg lehetőségen csonka Országgyűlés is. **Szálasi ennek következtében megszerezte a nemzetvezetői titulust is.** Ezekkel a lépésekkel elindult a hungarista államépítési folyamat, amely főleg a korporativista jellegű olasz fasiszta mintákból és a német nemzetiszocialista modell elemeiből táplálkozott. Ez a kísérlet teljesen idegen volt a korábbi közjogi tradícióktól, és az azokkal való radikális szakítást jelentette. Ugyanakkor a nyilas hatalom az államforma tekintetében nem tervezett további drámai változtatásokat, sőt a saját berendezkedését megpróbálta a Szent Korona-eszmére és az ezeréves magyar államiságra épített jogfolytonossági felfogással legitimálni.¹⁵ Az új koncepció megvalósítására azonban már nem maradt sok idő, részben az addigi magyar állam második világháborús katonai veresége, és az azzal összefüggésben bekövetkezett teljes gazdasági, politikai, társadalmi és erkölcsi összeomlása miatt.

1944 és 1945 fordulóján az országot a náci Németországtól megszabadító, majd meg szálló Szovjetunió árnyékában a régi államiság romjain **új állami szerkezet kezdett kiépülni.** Ebben a bonyolult időszakban került sor **a második demokratikus államépítési próbálkozásra,** amely az 1944 és az 1949 közötti időszakra esett. 1944. december 21-én **Debrecenben összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés,** amelynek az összetételét a Szovjetunió hadseregének jelenléte határozta meg, de amelyet az antifasiszta szövetségesek mindegyike és az újrakezdés reményében tulajdonképpen a lakosság jelentős része is legitimnek fogadott el.¹⁶

Az Ideiglenes Nemzetgyűlésből merítette legitimitását az Ideiglenes Nemzeti Kormány is, melynek programja azonban csak szüksézáván foglalkozott távlati államjogi kérdésekkel. Igazából a következő deklarációra szorítkozott: „Az Ideiglenes Nemzetgyűlés, a magyar nép egyetlen törvényes képviselői szerve, megalakította Magyarország Ideiglenes Nemzeti Kormányát.” Ezután határozott lépések történtek a régi államformával, „a király nélküli királysággal” való szakításra és az új államforma kialakítására.

Az 1945-ös esztendőre korlátozódó „ideiglenes” korszakban a kollektív államfő intézményét a Nemzeti Főtanács képviselte, amellyel azonban némileg konkurált az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnöksége, amely Tildy Zoltán miniszterelnöki megbízásával megszüntette tevékenységét. A Nemzeti Főtanács azonban tovább működött, egészen az államforma kérdésének végleges rendezéséig. E szervnek helye volt az 1945. évi XI. törvényben is, amely az államhatalom ideiglenes rendezésével foglalkozott. A törvény három fejezetből állt – az első a Nemzetgyűléssel, a második a Nemzeti Főtanáccsal, a harmadik pedig a magyar felelős minisztériummal, azaz a kormány jogállásával foglalkozott.¹⁷ Ez a jogszabály 1945. december 16-án lépett hatályba, és főleg arra a tényre reagált, hogy 1945. november 4-én sor került a háború utáni időszak első, még viszonylag demokratikus választásaira, amelyből a Kisgazdapárt került ki győztesen. Innentől kezdve az új hatalom legitimitációja jóval erősebb volt, mint közvetlenül a háború utáni hónapokban.

Az államforma végleges megoldása is egyre aktuálisabbá vált. A köztársaság kikiáltását – már csak történelmi okokból is – **leginkább a szociáldemokraták szorgalmazták,**

¹⁵ HORVÁTH Attila (2003): A nyilas diktatúra. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, Osiris, 460–461.

¹⁶ RÉVÉSZ T. – FÖGLEIN (2003): *i. m.*, 300.

¹⁷ Uo., 302–303.

de természetesen a kommunisták, illetve a nemzeti parasztpártiak, a polgári demokraták és a magyar radikálisok is felsorakoztak e gondolat mellett. A polgári erők gyűjtőpártjaként funkcionáló Kisgazdapárt azonban megosztott volt ebben a kérdésben, mert sokan szívesen elodázták volna e probléma végleges rendezését, vagy népszavazásra vitték volna az ügyet. Végül a Kisgazdapárton belül is a mérleg nyelve a köztársaság kikiáltása irányába mozdult el.¹⁸ Ez lehetővé tette annak a kompromisszumnak a megszületését, amely az akkori három legerősebb párt (azaz a kisgazdák, a szociáldemokraták és a kommunisták) között született meg.

Az 1946. évi I. törvénycikk 1946. február 1-jétől köztársaságnak deklarálta Magyarországot. Az ország hivatalos neve Magyar Köztársaság lett, és **az egykamarás parlament által választott köztársasági elnök állt az élén.**¹⁹ A köztársaság kikiáltása tulajdonképpen megszakította a jogfolytonosságot a második világháború előtti és alatti rendszerrel, amelyet sokáig Horthy Miklós neve fémjelzett.²⁰ A köztársasági államforma lényegét a parlamentáris kormányzati rendszer adta, amely a törvényhozás és a végrehajtás bizalmi elv alapján történő együttműködését feltételezte.

A másodiknak is mondott Magyar Köztársaság azonban nem tudta kitölteni az elnöknek járó négyéves mandátumot, mert **a teljes kommunista hatalomátvétel után 1949. augusztus 20-án sor került az 1949. évi XX. törvény, azaz az új népi demokratikus alkotmány elfogadására.** Ez a dokumentum főleg az 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmányból merített ihletet, és egyebek mellett a Magyar Népköztársaság kikiáltása mellett eltörölte az egyszemélyi köztársasági elnöki intézményt is. **Kollektív államfői testületé akkor a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa lépett elő,** amely változó összetétellel ugyan, de egészen 1989 októberéig létezett. A szocialista alkotmány mindvégig a hatalom egységének elve alapján állt, bár elismerte ugyan a munkamegosztást az állam szervei között, de egyetlen állami intézményt sem tekintett a hatalommegosztás részének.

A következő, immár **harmadiknak nevezett Magyar Köztársaság kikiáltására 1989. október 23-án került sor, amikor hatályba lépett az 1949. évi XX. törvénybe foglalt népi demokratikus alkotmány átfogó és mélyreható módosítása** (azaz az 1989. évi XXXI. törvény), amely teljesen megváltoztatta az Alkotmány identitását – materiális értelemben tulajdonképpen ez egy új, demokratikus alkotmány volt.²¹ Nemcsak az állam neve változott meg, hanem az új alkotmányos szöveg is, mivel a rövid preambulumbot követő első paragrafusa tömören a következőket tartalmazta: „Magyarország: köztársaság.” Az 1989-ben végrehajtott teljes körű alkotmányreform nyomán a Magyar Köztársaság államszervezetében megvalósult a hatalommegosztás. Az elv megőrzése az alkotmányosság feltétele lett, ebben az értelemben az alkotmányosság legfőbb óránek funkciója az **Alkotmánybíróságnak** jutott.

A 2011 áprilisában elfogadott és 2012 januárjában hatályba lépett **Alaptörvény szintén egyértelműen deklarálja a köztársasági államformát.** Némileg eltérő most a deklaráció kontextusa, ami főleg azzal függ össze, hogy az 1989-es szabályozáshoz képest mindez két

¹⁸ Uo., 303–304.

¹⁹ 1946 és 1948 között a kisgazda Tildy Zoltán volt az államfő, utána pedig 1949 nyaráig a szociáldemokrata Szakasits Árpád, aki utána egy darabig még a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának is tagja volt, egészen a letartóztatásáig.

²⁰ RÉVÉSZ T. – FÖGLEIN (2003): *i. m.*, 305.

²¹ Lásd erről KUKORELLI István szerk. (1994): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég, 37–40.

mondattal később történik. Az Alaptörvény Alapvetés című részének A) cikke ugyanis, amely a normatív szöveg legelején áll, először tisztázza az állam nevét, mégpedig következő módon: „HAZÁNK neve Magyarország.” Utána következik a B) cikk szövege: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Végül ezt követi a köztársaság deklarálása: „Magyarország államformája köztársaság.”

3. A kormányforma kérdése

Magyarország korábbi és mostani kormányformájának tisztázása egyidejűleg egyszerűbb és bonyolultabb, mint Magyarország államformájának a vizsgálata. **A modern magyar parlamentarizmus megszületése az 1848–49. évi polgári forradalom és szabadságharc következménye**, hiszen az 1848. évi áprilisi törvények voltak azok, amelyek létrehozták a népképviselői alapon választott országgyűlésnek felelős minisztériumot, ami alatt a kortársak igazából az egész kormányt értették. A törvényhozásnak felelős első kormány közismerten Batthyány Lajos gróf kormánya volt, amelyben Széchenyi István és Kossuth Lajos is helyet kapott. 1848 áprilisában tehát Magyarország alkotmányos monarchiává vált, ahol ugyan a végrehajtó hatalom bizonyos mértékig továbbra is a király felügyelete alatt maradt, de a munkájára igazi befolyással akkor már inkább a népképviselői Országgyűlés rendelkezett.²²

Ezt az ígéretes fejlődést szakította meg a szabadságharc bukása és az azt követő neo-abszolutizmus. **Az alkotmányos élet ismétetlen csak 1860-ban indulhatott el**, de több mint hét év kellett ahhoz, amíg a Habsburg-ház és a magyar liberális elit kompromisszumaként megszületett az osztrák–magyar dualizmus és annak közjogi szerkezete. A kiegyezéssel a Deák Ferenc és Andrássy Gyula vezette magyar politikai elitnek sikerült elérni az 1848 áprilisában létrehozott politikai intézmények változtatás nélküli visszaállítását. Természetesen az egész politikai rendszer ettől függetlenül mégiscsak némileg másképpen működött, hiszen a dualista Monarchiában nemcsak a magyar közjogi berendezkedést kellett figyelembe venni, hanem az egész birodalom hatalmi szerkezetét.

A parlamentarizmus szempontjából 1867-ben felemás megoldás alakult ki. A klasszikus parlamentarizmus fontos elvei (főleg a népképviselői szerv komoly mozgásterére és a törvényhozás előtt felelős kormány elve) leginkább a dualista Monarchia két alkotórészében, azaz Ausztriában és Magyarországon érvényesültek azokban a kérdésekben, amelyek ezeknek az entitásoknak a saját hatáskörébe tartoztak, de ott sem maradéktalanul. Bonyolultabb kérdés volt a közös ügyek (azaz a hadügy, külügy és az azokra vonatkozó pénzügyek) kezelésének megítélése. E feladat- és hatáskörök feletti ellenőrzés megtartásához ugyanis az uralkodó ragaszkodott, mégpedig sikeresen. Éppen Magyarország ellenkezése miatt a közös ügyek szintjén ugyanis nem jött létre közös népképviselői szerv, noha közös minisztertanács, hadügy-, külügy- és pénzügyminisztérium viszont igen. Az osztrák és magyar parlament nem tudta közvetlenül ellenőrizni ezt a három területet, csak az ún. delegációk révén, amelyek azonban idővel veszítettek jelentőségükből, az ellenőrzésük formálissá vált, ami így ezeken a közös területeken együttesen növelte az uralkodó mozgásterét.²³

²² RÉVÉSZ T. – STIPTA – VÖLGYESI (2003): *i. m.*, 246.

²³ Uo., 264–265.

Bár Ferenc József magyar királyként csak ritkán avatkozott be ezekbe a Magyar Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekbe (azaz a magyar belügyekbe), lehetősége mégiscsak volt rá, hiszen az uralkodó a magyar történeti alkotmány értelmében is **komoly jogosítványokkal rendelkezett a törvényalkotásban, a kormányzatban és a különböző kinevezések vonatkozásában.** Ezekkel a jogosítványokkal pedig főleg akkor igyekezett élni, amikor a budapesti politikai fejlemények veszélyeztetni kezdték a birodalmi érdekeket és az uralkodói előjogokat. Noha a dualizmus kori Magyarországon többé-kevésbé érvényesült a parlamentarizmus legtöbb meghatározó elve, felmerül a kérdés, hogy az akkori magyar közjogi berendezkedést parlamentáris vagy inkább csak alkotmányos monarchia-ként lehet-e jellemezni.²⁴

A mozgalmas 1918/1919-es esztendőkből nehéz beszélni a konkrét kormányformáról, mivel annyira képlékeny és gyorsan változó volt a helyzet. Ebben az időszakban továbbá olyan radikális impulzusok is érték a magyar államfejlődést és közjogot, amelyek addig idegenek voltak annak logikájától. Az egész időszakot tehát az ideiglenesség és az átmenetiség jellege határozta meg. **Az 1920-tól kezdve konszolidálódó Horthy-rendszer elvben megpróbált visszatérni az 1918 előtti állapotokhoz, de ez a visszatérés sok tekintetben inkább ideológia volt, mint konkrét kormányzati gyakorlat.** Bár az 1920-as években látszólag visszaállt a magyar parlament szupremáciája, a gyakorlati helyzet ennél bonyolultabb volt. A Horthy-korszakban ugyanis jelentősen megnőtt a miniszterelnök vezette kormány mozgásteré, noha a miniszterelnöknek továbbra is rendelkeznie kellett az Országgyűlés bizalmával, de a kormányzó akarata ellenére aligha válhatott valaki kormányfővé. A szakirodalom egy része szerint a Horthy-rendszer több tekintetben a későbbi félpreszidenciaális megoldásokra hasonlított.²⁵ A magyar kormány mozgásteré az 1920-as években inkább csak hallgatólagosan, de az 1930-as évektől kezdve már nyíltan – azaz törvényileg megalapozottan – is erősödött. Mindez leginkább a kormány rendeletalkotási tevékenységében nyilvánult meg, amely során olyan területeket is tudott jogilag szabályozni, amelyek korábban egyértelműen a törvényhozás kompetenciájába tartoztak. Erre egyébként az első világháború előtt, más társadalmi és politikai közegekben elfogadott felhatalmazási törvény is lehetőséget adott, de a két világháború között is születtek olyan törvények, amelyek erősítették ezt a tendenciát.²⁶

A Nyilaskeresztes Párt által irányított hungarista állami berendezkedést itt főlegesen elemezni, mert az nem állt sem a klasszikus alkotmányosság, sem a parlamentarizmus alapján, ehelyett a totális államban és a nemzetvezető diktatúrájában bízott. Az 1944 és 1949 közötti átmenetet ugyan ennél jóval demokratikusabb gondolkodás és törekvések jellemezték, de az ország ebben az időszakban is komoly kényszerpályán mozgott. Ennek ellenére talán akkor valósult meg legteljesebben néhány olyan elem, amely a demokratikus ideálokhoz kötődött. **Az 1946. évi I. törvénycikk,** amely nemcsak a köztársaság deklarálásáról rendelkezett, hanem egyfajta provizórikus kisalkotmányként is szolgált, például **olyan politikai-jogi rendszert alakított ki, amely a legközelebb állt a klasszikus parlamentarizmus elveihez.**

²⁴ A most meghatározó alkotmánytörténeti szakirodalom inkább a parlamentáris monarchia mellett teszi le a voksot. Lásd Uo., 267.

²⁵ Lásd BOROSS Szuzsanna – SZABÓ Dániel (2008): *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

²⁶ MÁTHÉ–MEZEY–RÉVÉSZ T. (2003): *i. m.*, 285–286.

Az **1949 után** kiépülő népi demokratikus Magyarországon viszont azért nehéz beszélni a parlamentarizmus érvényesítéséről, mert ebben az időszakban **komolyan eltért egymástól a közjogi szabályozás és a valós hatalmi gyakorlat**. A kommunista ideológia – a náciizmussal szemben – soha nem tagadta meg az emberek közötti egyenlőséget, az emberi jogokat, a választások szükségességét és a (népi) demokráciát, illetve a humanizmus alapértékeit, de a valóságban ezeket a szép eszméket és elveket nem vette figyelembe. A szocialista államok működését a kommunista pártok diktatúrája, az állami és párt jellegű szervek egymásba növése és a pártvezetők tulajdonképpeni mindenhatósága jellemezte. Miután a szocialista államjogtudomány a hatalom egységének az elvéből indult ki, ennek megfelelően a hivatalos állami szervezetben a nép által választott Országgyűlés nagyon komoly jogositványokat kapott. Az államfői testület – a már említett Elnöki Tanács – is innen nyerte a legitimitását. A kormányzásért felelős Minisztertanács pedig felelős volt az Országgyűlés előtt. **Formálisan tehát érvényesült a modern parlamentarizmus legfontosabb kritériuma**, a választott népképviselői törvényhozó szervnek felelős végrehajtó hatalom elképzelése, **de a realitás más volt**. Az igazi döntéshozó szerv az MSZMP Politikai Bizottsága volt, az Országgyűlés alig ülésezett, a törvények helyett főleg törvényerejű és minisztertanácsi rendeletek játszottak meghatározó szerepet az ország irányításában, nem létezett szabad képviselőjelölt-állítás, a választások irányítottak, az eredményeik pedig ezért előre borítékolhatóak voltak. Az alapjogok is csak limitáltan tudtak érvényesülni.

Az **1989/1990. évi rendszerváltás során az egymással kompromisszumot kötő, a hatalomból távozó régi és éppen érkező új politikai elit**ek az **igazi parlamentarizmus visszaállításának platformjára helyezkedtek**. Ehhez megfelelő fogódzókat találtak a magyar közjog történetében is, különösen, ami annak dualizmus kori és az 1944 és 1949 közötti időszakát illeti. Az 1989 és 2011 közötti Magyarország ennek megfelelően parlamentáris kormányformával rendelkezett, amelyet a konstruktív bizalmatlanság intézményével egészített ki. A német kancellári modellre jellemző elemek átvétele azonban nem jelentette a parlamentáris kormányformáról való letérést. Miután az Országgyűlés által választott köztársasági elnök csak nagyon korlátozott jogositványokat kapott, fokozatosan az Alkotmánybíróság vált a parlamenti többséggel rendelkező kormánytöbbség legfőbb ellensúlyává.

4. Hatalommegosztás és a 2010/2011 utáni változások

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény formálisan nem változtatott Magyarország kormányformáján. Az akkor bekövetkezett nem csekély közjogi változások inkább a belső ellensúlyok átalakításában, az Alkotmánybíróság visszaszorításában, valamint az egyes államhatalmi szervek egyéni működésének átalakításában jelentkeztek. A parlamenti ciklusokon átívelő módon megváltoztak például az egyes parlament által választott közjogi méltóságok és tisztségviselők megbízási időszakai. Fontos tényezőként fogható fel a korábbi viselkedési modellek és a politikai kultúra megváltoztatása is. A legfontosabb változás pedig a konszenzuális demokráciáról a többségi demokráciára való áttérés volt.²⁷

²⁷ A magyar politikai rendszer 2010 utáni átalakulásáról lásd KÖRÖSÉNYI András szerk. (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK.

A magyar politikai rendszerben alkotmányjogi szempontból továbbra is az Országgyűlés játszik központi szerepet, amely egyebek mellett komoly kreációs (választási) jogosítványokkal rendelkezik. Az Országgyűlés az a szerv, amely az országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával megválasztja a miniszterelnököt, a képviselők kétharmados többségével pedig a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és a testület elnökét, továbbá szintén kétharmados többséggel a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Az Országgyűlés nemcsak alkotmányozó és törvényhozó szerv, hanem a Kormány is csak neki tartozik felelősséggel. Az Országgyűlés a konstruktív bizalmatlansági szavazás intézménye révén jogosult visszavonni a bizalmat a miniszterelnöktől, ami a Kormány távozását is maga után vonja,²⁸ hiszen a Kormány parlamenti bizalom nélkül nem tud tovább kormányozni.²⁹

A parlamentáris kormányformára jellemző nemzetközi trendeket az Országgyűlés munkájával kapcsolatban is lehet érzékelni. E trendek közé tartozik a zsugorodó tagságú pártok egyre jobban növekvő centralizációja, továbbá a meghatározó politikai vezetők kiemelkedése, valamint a kormányok szerepének az erősödése. Ugyanakkor egyelőre nem csökken a parlament nyilvánosságot biztosító és ellenőrző szerepe, legalábbis a kiindulóponthoz képest nem. A témával foglalkozó szakirodalom szerint az elmúlt negyedszázadban Magyarországon a következő tendencia érvényesült: „Egyrésztől a parlament a kormányzati stabilitás biztos hátterét jelentette, ami megmutatkozott a törvényalkotási funkcióban, másrészt lehetővé tette az alternatíva felmutatását, vagyis egy leendő kormánytöbbség kialakulását.”³⁰

A köztársasági elnök esetében annyi a különbség a többi felsorolt vezetőhöz képest, hogy abban az esetben, ha az első szavazás eredménytelen volt, azaz kétharmados többséggel nem sikerült megválasztani az államfőt, akkor a második szavazás alkalmából az lesz a köztársasági elnök, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Az alkotmányozó ugyanis 1989-ben és 2011-ben egyaránt olyan megoldást igyekezett találni, amely kiküszöböli azt a helyzetet, hogy a köztársasági elnöki poszt tartósan betöltetlen maradjon.

A magyar államfőnek nincsenek ugyan erős önálló jogosítványai és legtöbb döntése kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötött, mégis nélkülözhetetlen szerepet játszik az egész államszervezet működtetésében és alkotmányos egyensúlyának fenntartásában. Egy sor állami vezetőt ugyanis csak az államfő javaslatára lehet megválasztani. Tulajdonképpen ez vonatkozik az Országgyűlés által választott minden előbb említett közjogi méltóságra. Továbbá a köztársasági elnök az, aki kinevezi a Költségvetési Tanács elnökét és a miniszterelnök javaslatára a Magyar Nemzeti Bank elnökét is. Hasonlóan, mint 2011 előtt, a köztársasági elnök **kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett.**³¹ Az Alaptörvény ezt a rendelkezést az államfői kinevezési és kitüntetési jogosítványok vonatkozásában kiegészítette azzal a lehetőséggel, miszerint

²⁸ Alaptörvény 20. cikk (1)–(2) bekezdés.

²⁹ Elvben Magyarországon is kialakulhat kisebbségi kormányzás, amennyiben a kormány elvesztette ugyan az országgyűlési többséget, de vele szemben nem jött össze a konstruktív bizalmatlanság gyakorlásához szükséges többség. Ilyen kormányzás azonban nem lehet stabil, és nem is tarthat sokáig.

³⁰ GYULAI Attila (2015): Az Országgyűlés. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 157.

³¹ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

a köztársasági elnök megtagadhatja a hatáskörébe tartozó kinevezéseket és kitüntetések, amennyiben hiányoznak a jogszabályi feltételek, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.³² Ezzel a kiegészítéssel az alkotmányozó egy régóta húzódó és a közjogi rendszerben korábban is feszültséget okozó helyzetet tisztázott. Ezzel részben közjogilag meg is erősítette a köztársasági elnököt. Összességében megállapítható, hogy az államfőnek adott korlátozott alkotmányos jogkörök mégiscsak lehetőséget adnak arra, hogy az államfő a funkciójával összhangban álló alkotmányos önállósággal rendelkezzen, ezért **elsősorban a konkrét köztársasági elnökök szerepfelfogásán múlik, hogy milyen mértékben fognak élni ezekkel a jogkörökkel.**³³

A megerősített Költségvetési Tanács egyébként a 2011. évi alkotmányozás egyik legfőbb – a parlamenti szuverenitás szempontjából nézve a nemzetközi kontextusban némileg szokatlan – újdonsága. Maga az intézmény már 2009 óta létezett, de 2011-ben új hatásköröket kapott, és jelentősen **megváltozott az összetétele.** A legfontosabb változás az, hogy 2012-től a költségvetési törvényt csak a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásával lehet elfogadni. Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdéseinek értelmében ugyanis az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, illetve addig, amíg azt meghaladja, csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkenését tartalmazza.

Amennyiben a Költségvetési Tanács előzetesen nem adja meg a hozzájárulását a költségvetés elfogadásához, addig az Országgyűlés sem határozhat erről. Ezzel a megoldással az alkotmányozó roppant erős eszközt alkotott az államadósság korlátjának betartására. Ha ugyanis az Országgyűlés az adott évre szóló központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, akkor a köztársasági elnök feloszlathatja a parlamentet. Természetesen ezzel egyidejűleg ki kell tűznie az új országgyűlési választásokat.³⁴ Ez tehát egy teljesen új államfői jogosítvány, amely korábban nem létezett.

A **legfőbb tendencia**, amely azonban nemcsak a 2010 utáni időszakot illeti, hanem az egész elmúlt több mint 25 évet, a **miniszterelnöki pozíció folyamatos erősödése.** Tény, hogy a parlamenti erőviszonyok módosulásával, valamint az általános politikai és mentális változásokkal összefüggésben ez a trend 2010 után különösen látványos. **A miniszterelnök egyrészt az egész közjogi rendszeren belül erősödött meg, másrészt külön a kormányon belül is.** Az utóbbi vonatkozásban érdemes kiemelni, hogy már a 2006-ban elfogadott jogállási törvény³⁵ kimondta, hogy a miniszterelnök a Kormány programjának keretein belül meghatározza a Kormány politikájának általános irányát, 2011-ben azonban a politikai irányjelölés joga bekerült az Alaptörvénybe is.³⁶ Az utóbbi továbbá azt is kimondja, hogy a miniszterek nem a Kormánynak mint testületnek, hanem a miniszterel-

³² Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdés.

³³ NÁBELEK Fruzsina – TÖRÖK Gábor (2015): Az államfő. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Budapest, Osiris – MTA TK, 200.

³⁴ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga.* II. kötet. *Államszervezet.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 256.

³⁵ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

³⁶ Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdés.

nőknek tartoznak felelősséggel.³⁷ Természetesen a kormánytagok az Országgyűlésnek is felelősek. A miniszterelnök és az általa vezetett kormányzat pozíciójának folyamatos **erősödése nemcsak a közjogi változásokon múlik, hanem az általános hazai és nemzetközi politikai trendeken, továbbá a regnáló politikai elitek megváltozott felfogásán, valamint egy sor szubjektív tényezőn is.** A témával foglalkozó szakirodalom ezt a trendet jellemző résztendenciákat a következőképpen foglalta össze: „Ezek a kormányzás szűken értelmezett politikai szempontjainak egyre erőteljesebb, minden más szempontot felülíró érvényesítése; az ágazati-reszort érdekekkel szemben mindinkább az összkormányzati érdekek és célok előtérbe helyezése; valamint a miniszterelnök és közvetlen környezete hatalmának folyamatos növekedése.”³⁸

A stabil és fegyelmezett parlamenti többséggel rendelkező kormányok, valamint sokszor az azonos többség által megválasztott köztársasági elnökök **legfőbb ellensúlya** a rendszerváltás utáni magyar közjogi rendszerben **az Alkotmánybíróság volt.** Ez a helyzet 2010-ben kezdett megváltozni, amikor még a korábbi Alkotmány talaján először jelentősen módosultak a testület jogosítványai, és kezdett megváltozni az összetétele. A hatásköri **visszaszorulás leginkább a gazdasági és költségvetési kérdéseket érintette.** Az összetétel vonatkozásában két fontos változásra került sor. Az alkotmánybírákat továbbra is kétharmados többséggel kell megválasztani, de a jelölést végző bizottságban már – szemben a korábbi paritásos gyakorlattal³⁹ – érvényesülnek a politikai erőviszonyok, azaz a nagyobb frakcióval és komolyabb politikai súllyal rendelkező pártok hangsúlyosabban vannak jelen. Ez természetesen gyengíti a megfelelő jelöltek konszenzuális keresését, illetve erősíti a mindenkorai többség pozícióit. Másrészt csökkent a testület belső autonómiája, mert az elnököt többé már nem maguk az alkotmánybírák választják meg saját soraikból, hanem annak személyéről is az Országgyűlés dönt. Azzal viszont, hogy megszűnt az alkotmánybírák újraválaszthatósága és 12 évre emelkedett a megbízási idejük, potenciálisan megerősödött a függetlenségük. Az Alkotmánybíróság egyébként a legtöbb korábbi hatáskörét megtartotta, tehát potenciálisan a későbbiekben is komoly szerepet játszhat még a közjogi rendszerben. Nagyon sok múlik természetesen a konkrét alkotmánybírák szerepfelfogásán és a politikai rendszer további változásain.⁴⁰

Végül meg kell említeni még egy szervezeti tendenciát, nevezetesen a 2010 utáni **központosítást, amely egyaránt jelentkezik a kormányzati szerkezeten belül, továbbá az önkormányzatok mozgásterének leszűkítésében, valamint az általános társadalmi-politikai életben is.** A központosítás még az ombudsmani rendszert is elérte, hiszen 2012-től kezdve Magyarországon nem négy önálló ombudsman (azaz országgyűlési biztos) látja el a feladatait, hanem csak egy, akinek viszont két, az Országgyűlés által választott helyettese van. Egyikük a nemzetiségi jogok érvényesülésével foglalkozik, másikuk a jövő nemzedékek jogaival és érdekeivel.

³⁷ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés.

³⁸ PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANCZEL Richárd (2015): A kormány működési és szervezeti rendje. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 133.

³⁹ Azaz mindegyik parlamenti párt azonos számú képviselőjét delegálhatta ide, függetlenül a konkrét politikai erőviszonyoktól.

⁴⁰ PÓCZA Kálmán (2015): Az Alkotmánybíróság. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 181.

Ez az általános központosítási tendencia különösen a 2010 előtti állapotokhoz viszonyítva szembetűnő. A **meghatározó rendszerváltó elitek** ugyanis a mindenre rátelepedő egypártrendszer negyvenéves uralmának bukása után **inkább a decentralizációban és a különböző jellegű és szintű önkormányzatok létrehozásában voltak érdekelve**. A hatalommegosztás elvének szempontjából ez a politika sikeresnek volt mondható, noha időről időre nem volt mentes az egyes – egyébként nem drámai jellegű – működési zavaroktól. Más kérdés az etnikailag és vallásilag meglehetősen homogén, a markáns regionális identitásokkal nem rendelkező és eléggé Budapest-központú jelenlegi Magyarország általános jellege. Ez a jelleg távlatilag inkább a központosításnak kedvez, különösen összekapcsolódva a modern infokommunikációs technikai és közlekedési vívmányokkal. Annál inkább előtérbe kerülnek, illetve kerülhetnek viszont az előző mondatokban említett egyéb, politikai és működési jellegű szempontok.

A helyi önkormányzatok közjogi visszaszorulása az alkotmányos szinten egyebek mellett megnyilvánul abban, hogy **az Alaptörvény többé nem beszél a helyi önkormányzatok alapjogairól**. Az Alaptörvény továbbá már nem szól arról sem, hogy a község, a város és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.⁴¹ Igaz, e rendelkezések többsége átkerült az új önkormányzati törvénybe. A mostani alaptörvényi szabályozás csak annak deklarálására szorítkozik, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”⁴² A gyakorlatban pedig **a helyi önkormányzatok működésére nagy hatással volt az államigazgatás járási szintjének a létrehozása**, amely sok olyan hatás- és feladatkört vett át, amelyeket korábban a helyi önkormányzatokhoz tartozó igazgatási szervek láttak el. Más jellegű, de mégis kiemelendő a helyi és nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületek megbízatási idejének négy évről ötre emelése. Ez azért pozitív változás, mert így időben jobban elkülönülnek az országos és megyei, illetve helyi szintű választások. Eddig az összes olyan választás, amelyen az állampolgárok részt vehettek, ugyanabban az évben történt, ami sokszor hasonló politikai eredményeket hozott. Ez tehát olyan változás, amely potenciálisan növelheti a hatalommegosztás elvéből fakadó előnyöket.

⁴¹ Alkotmány 42. §.

⁴² Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye
1920. évi I. törvénycikk
1946. évi I. törvény

Felhasznált irodalom

- ARDAY Lajos (2005): *Egyesült Királyság és Magyarország*. Budapest, Mundus.
- BIHARI Ottó (1969): Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 6. sz. 275–281.
- BOROSS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel (2008): *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- JUHÁSZ NAGY Sándor (1945): *A magyar októberi forradalom története (1918. október 31. – 1919. március 21.)*. Budapest, Cserépfalvi.
- KOVÁCS István (1977): *Magyar államjog*. I. kötet. Szeged, JATE ÁJK.
- KÖRÖSÉNYI András szerk. (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK.
- KUKORELLI István szerk. (1994): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.
- MEZEY Barna szerk. (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország államjoga*. II. kötet. *Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- SZARKA László (1995): *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika*. Pozsony, Kalligram.

IV. A választójog és az országgyűlési képviselő-választás hazai rendszere¹

Cserny Ákos

A **választójog** alkotmányos politikai jog, amelyet a jogtudomány az első generációs emberi jogok között tart számon. Fogalmát a legáltalánosabb értelemben úgy lehet meghatározni, mint **politikai döntéshozatalban való részvétel intézményesített formáját biztosító alapvető állampolgári jogosultságot**.

A XX. század második felére általánossá vált az a nézet, hogy a választójog olyan, a választópolgár szabad elhatározásán alapuló emberi jog, amelyet az állam legalább a saját polgárainak köteles biztosítani. Elsősorban tehát az állampolgárokat illeti meg, de bizonyos esetekben akár az országban élő idegeneknek is járhat. Alapvető kérdés tehát, hogy **kik** illet a választójog, ehhez képest pedig csak másodlagos, hogy azt konkrétan **hogyan tudja gyakorolni**. Ennek megfelelően a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, valamint az alkotmányok csak nagyon ritkán (de inkább egyáltalán nem) térnek ki a választások módszertani, illetőleg eljárási részleteire.

1. Választójog a nemzetközi dokumentumokban

A második világháború az emberi jogok olyan méretű lábbal tiprását hozta magával, amelyre a jogalkotásnak reagálnia kellett. A legfontosabb változás ezen a területen az volt, hogy a választójoggal szemben támasztott demokratikus elvárások fokozatosan **nemzetközi jellegűvé** váltak. Következésképpen több nemzetközi dokumentum rögzít a választójoggal összefüggő rendelkezéseket, amelyek néha szűkebben, más esetben részletesebben szabályozzák e tárgykört.

A választójoggal mint egyetemes emberi joggal először az 1945-ben megalakult ENSZ foglalkozott, amely 1948. december 10-én fogadta el az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát**.²

A Nyilatkozat 21. cikke szerint „(1) Minden személynek joga van a hazája köztügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.

¹ A fejezet az *Alkotmányjog* (szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.) című egyetemi tankönyv „1.5. A képviseleti demokrácia érvényesülése. A választójog és a választásokkal kapcsolatos szabályozás” című fejezetrése (szerzők: CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – TÉGLÁSI András) alapján, a társszerzők hozzájárulásával készült.

² Hatályos 1948-tól.

(2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához. (3) A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell hogy kifejezésre jusson.”

Hasonló megfogalmazást tartalmaz az ENSZ keretében 1966-ban elfogadott **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**³ is a 25. cikkében. A dokumentum már egyértelműen a választójogról mint az állampolgárok jogáról beszél.

Az Egyezségokmány rögzíti, hogy „Minden állampolgárnak ...megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy 1. a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; 2. szavazzon és megválaszthassák...”.

Következésképpen nem csupán az aktív választójog (választójogosultság) garantálása olvasható ki belőle, hanem a passzív választójog (megválaszthatóság) biztosításának igénye is. Rögzíti a választások során érvényesülő általánosság, egyenlőség és titkosság alapelvét. Figyelemre méltó továbbá az is, hogy a dokumentum a választások periodikusan ismétlődő jellegén túl a „valódi”, azaz a polgárok tényleges akaratát tükröző választás követelményét is hangsúlyozza.

Az 1949-ben létrehozott Európa Tanács keretében 1950. november 4-én Rómában megszületett az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló regionális egyezmény, az **Emberi Jogok Európai Egyezménye**.⁴ Az egyezménybe akkor még közvetlenül nem került be a választójog mint az egyik alapvető jog, de ezt a hiányosságot már az első kiegészítő jegyzőkönyv orvosolta, amelyet 1952-ben Párizsban fogadtak el. A jegyzőkönyv 3. cikke a szabad választásokhoz való jogról szól.

Megfogalmazása szerint „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy észszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

Az Egyezményben foglalt jogok és alapelvek érvényesítésére az Európa Tanács létrehozta az **Emberi Jogok Európai Bizottságát**, majd Bíróságát, amely utóbbi testület az elmúlt évtizedekben komoly jogalkalmazói gyakorlatot alakított ki a választójog egyenlőségének alapelve tekintetében. Abból indul ki, hogy noha az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében a választójog egyenlősége kifejezett módon nem szerepel, közvetve mégiscsak megfogalmazódik a szövegben. Az ettől való eltérést pedig az **Emberi Jogok Európai Bizottsága** kizárólag a nemzeti kisebbségek védelme esetében tartotta elfogadhatónak, amely a választások során a nemzeti kisebbségek pozitív diszkriminációját jelenti.

³ Hatályos 1976-tól, Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁴ Hatályos 1953-tól, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

2. A választójogi alapelvek és a választási rendszerek⁵

A választójog – a korábban meghatározottak alapján – egyfelől tehát alapvető politikai jog, másfelől azoknak a **szabályoknak az összessége**, amelyek a közhatalom gyakorlásában részt vevő képviselői szervek (Országgyűlés, önkormányzati képviselő-testületek, közgyűlések) tagjai választásának feltételeit és módját határozzák meg.⁶ Az utóbbi értelemben meghatározott választójogon belül kétféle normacsoportot különböztetünk meg: a választójogosultságot meghatározó anyagi jogi, valamint a választás lefolyását szabályozó és biztosító eljárási jogi normákat.

Az **anyagi jogi normák** körébe sorolhatók az aktív választójogra és a passzív választójogra vonatkozó szabályok. Az előbbi a választójogosultak körét, az utóbbi a választathatóság feltételeit határozza meg. Demokratikus választási rendszerekben az aktív választójog feltétele – később részletezendő kivételektől eltekintve – a nagykorúság és a választópolgárnak az adott államhoz fűződő állampolgári kapcsolata. Ezzel az államok jelentős részében egybeesik a passzív választójog feltétele. Előfordul azonban például olyan megoldás, hogy a választathatóságot a nagykorúságnál magasabb életkor betöltéséhez kötik, vagy például már a jelölttel szemben meghatároznak olyan kizáró okot, amely máshol csak a megválasztott képviselővel szemben érvényesíthető (összeférhetetlenség). A **választási eljárás szabályai** közé tartozik – többek között – a választói névjegyzék összeállítására, a jelölésre vonatkozó szabályok, a választási szervek létrejöttét, hatásköreit megállapító normák, a szavazás szabályait, a választás eredményének megállapítását, vagy a jogorvoslatokat rögzítő rendelkezések.

Bár a választójogosultsággal és a választások lebonyolításával kapcsolatos legalapvetőbb szabályokat hazánkban már az Alaptörvényben meg lehet találni, fontos részleteket mégiscsak különböző alacsonyabb szintű jogszabályokban kell keresni. Magyarország jelenleg egy **komplex**, a különböző típusú – így az országgyűlési, a helyhatósági, a nemzetiségi és az európai parlamenti – választásokra vonatkozó rendelkezéseket egyaránt tartalmazó **választási eljárási kódexszel**⁷ és több – az előbb jelzett választásokra vonatkozó – **különálló választási anyagi jogi törvénnyel rendelkezik**.⁸

Az egész választási rendszer megértéséhez azonban általában nem elég csak a szűken vett választási törvényeket ismerni, hanem lényeges például a pártok működésére, azok finanszírozására, valamint a kampányra vonatkozó szabályok ismerete is. A választások lebonyolítása szempontjából fontos rendelkezéseket lehet megtalálni továbbá a különböző típusú sajtó- és médiaorgánumokra vonatkozó szabályokban is.

A választási rendszer demokratizmusának fokmérője az, hogy az alkotmány és alkotmányos jogszabályok deklarálják-e az alábbi választójogi (anyagi) alapelveket, illetőleg megteremtik-e ezek érvényesülésének jogi és szervezeti biztosítékait. Az alapelvek többsége – mint

⁵ A fejezet rész egyes elemei Ács Nándor (2000): *Országgyűlési választások. Az Országgyűlés és az államfő* (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar) című jegyzet és későbbi átdolgozott kiadásai egyes részeit felhasználásával és átdolgozásával, a szerző engedélyével készültek.

⁶ Ács (2000): i. m., 4.

⁷ 2013. évi XXXVI. törvény, a továbbiakban: Ve.

⁸ Az országgyűlési képviselők választása vonatkozásában ez a 2011. évi CCIII. törvény, a továbbiakban: Vjt.

azt korábban említettük – levezethető a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából.

2.1. A választójog általánosságán azt értjük, hogy minden nagykorú állampolgár szavazati joggal rendelkezik, kivéve, akiket ún. „**természetes kizáró okok**” megfosztanak ettől. E körben az Alaptörvény szerint nem rendelkezik választójoggal az, akit a bíróság a választójogból büncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt kizárt. Az általános gyakorlat alapján akkor nevezhetjük általánosnak a választójogot egy országban, ha a lakosság megközelítőleg 60%-a rendelkezik választójoggal. Amennyiben ennél kisebb a reprezentáció, a természetes kizáró okokon túl a társadalom kisebb-nagyobb csoportjait diszkriminálják, velük szemben **cenzusokat** alkalmaznak.

A választási cenzusoknak a történelmi fejlődés során számos fajtája alakult ki, s ezeknek az alkalmazása, vagy különösen több cenzusnak az összekapcsolása jelentős mértékben szűkítette a választójogosultak körét. Így például

- a **korcenzus**, amely a választójogosultságot a nagykorúság feletti magasabb életkorhoz kötötte,
- a **nemek közötti megkülönböztetés cenzusa**, amely a választójog szempontjából a férfiak és a nők között tett különbséget vagy úgy, hogy a nőknek egyáltalán nem volt választójoga, vagy a férfiakénál magasabb feltételekhez kötötték annak megadását,
- a **vagyoni cenzusok** gyakori alkalmazása, amely a választójog biztosításának meghatározott nagyságrendű vagyonhoz kötése, meghatározott nagyságú adó fizetése, vagy az USA egyes tagállamaiban alkalmazott választási adó,
- a **műveltségi cenzus**, amely alapján a választójogosultság meghatározott iskolai végzettséghez, vagy az értelmi szint bizottság előtti igazolásához volt kötve,
- **egy helyben lakás cenzusa**, valamint
- a **faji** vagy a **nemzetiségi cenzus**.

2.2. A választójog egyenlősége fogalmi tisztázásának előfeltétele a **választási rendszerek** főbb típusainak ismerete. Az egyes választási rendszerek mindig konkrét társadalmi-politikai feltételek által meghatározottak, tartalmukat az adott politikai erőviszonyok alakítják, és késedelem nélkül követik azok változásait. A választási rendszerek két alaptípusa a többségi, valamint az arányos rendszer.

a) A **többségi rendszert** a perszonalitás elve határozza meg, a jelölt és programja áll a választások középpontjában, így a választás a jelöltek közötti verseny tulajdonképpen eldöntése. Egyéni választókerületekben alkalmazzák, két altípusa a relatív és az abszolút többségi rendszer.

A **relatív többségi elv** szerint – amely legtipikusabban és legstabilabban Angliában valósult meg – a mandátumot (képviseleti megbízást) az a jelölt szerzi meg, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Az **abszolút többségi elvet** követő választási rendszerben (Franciaországból származik, és többszöri eltörlés után újra és újra viszatértek rá) azé lesz a mandátum, aki az érvényes szavazatoknak több mint a felét megkapta. Tekintettel arra, hogy a választások során a jelöltek nagy száma miatt általában senki nem tudja megszerezni a szavazatok több mint felét, a szisztéma rendszerint kétfordulós választást eredményez.

A második fordulóban többnyire csak az első fordulóban legtöbb szavazatot elérő jelöltek indulhatnak, és lehetőség van arra is, hogy a koalíció alkotására képes pártok az esélyesebb jelölt javára lemondjanak saját jelölt indításáról.

b) A modern politikai pártok létrejöttével párhuzamosan került előtérbe az ún. **arányos képviseleti rendszer**, amelynek során a pártok a polgárok által a listájukra leadott szavazatok arányában részesülnek a képviselői mandátumokból. Az arányos képviselet tehát listás választással valósulhat meg, és az egyes pártlistákról több mandátum szerezhető.

A **kötött listás** rendszerben a pártok választják ki a jelölteket, és határozzák meg azok sorrendjét. A jelöltek a listán a meghatározott sorrendben szerezhetnek mandátumot. A **szabad listás** rendszerben ugyanakkor a választóknak lehetőségük van a jelöltek sorrendjének megváltoztatására is, illetőleg bizonyos preferenciák alkalmazására. Ez utóbbi esetekben a pártok a listák összeállításával nem dönthetik el a jelöltek képviselővé válásának sorrendjét, a listán a jelöltek számára esélyegyenlőséget teremtenek a törvényhozó szervbe történő bejutásra.

Az arányos rendszeren belül ideális megoldás akkor alakul ki, ha a párt megszerzett mandátumai arányosak a pártra leadott szavazatokkal. Ez azt feltételezi, hogy minden mandátumot pontosan ugyanannyi szavazattal lehet megszerezni. Ideális helyzet azonban különböző torzító körülmények miatt sohasem alakulhat ki (például eltérő nagyságú választókerületek, eltérő mandátumszámítási formula).

Az arányos választási rendszer főbb korrekciós mechanizmusai közül az egyik legismertebb a **töredékszavazatok** országos listán történő összegyűjtésével szerezhető mandátumok módszere.

A két alaptípust egymás mellett alkalmazva jön létre a **vegyes választási rendszer**, amely a politikai erőviszonyok arányait viszonylag kiegyensúlyozottan tükrözi. Ilyen választási rendszer érvényesül napjainkban például Németországban és Magyarországon is, noha a két ország választási rendszere jelentősen különbözik egymástól.

Mindezek után a **választójog egyenlőségének** alapelve egyfelől azt jelenti, hogy **minden választójogosult állampolgárnak azonos számú szavazata van**. Következésképpen az egyenlőség alapelve legnyilvánvalóbb megsértésének minősült az ún. plurális szavazati jog érvényesülése, amikor is a társadalom különböző (például iskolai végzettségű) csoportjai eltérő számú szavazattal rendelkeztek.

Másfelől az egyenlőség elve azt is feltételezi, hogy a **választóknak azonos értékű szavazatuk van**. Mindez pedig azt a követelményt támasztja, miszerint az **egyéni választókerületek** határait úgy kell kialakítani, hogy abban **megközelítőleg azonos legyen a választásra jogosultak száma**. Az egyes választókerületekben nyilvántartott választópolgárok számának folyamatos változása, és különösen a belső migráció minden kétséget kizáróan indokolja a választókerületi határok időszakos felülvizsgálatát. E garanciális szabály a hazai szabályozásban úgy érvényesül, hogy az egyéni választókerületi választópolgárok száma a törvényben meghatározottnál (15%) nagyobb mértékben nem térhet el az országos szám-tani átlagtól, illetőleg nagyobb mértékű (20%-ot meghaladó) eltérés esetén a jogalkotó

módosítani köteles – a választásokat közvetlenül megelőző év kivételével – az egyéni választókerület határát.⁹

Az alapelv figyelmen kívül hagyása ugyanakkor azt jelentené, hogy például az egyik választókerületben 10 ezer választópolgár lenne, a másikban pedig 20 ezer, így az előbbiben kétszer annyit ér egy választópolgár szavazata, mint az utóbbiban.

Az ilyen egyenlőtlen egyéni választókerületek kialakulhatnak spontán módon úgy, hogy a lakosságmegosztásokat figyelmen kívül hagyva hosszabb időn keresztül nem vizsgálják felül a választókerületek határát, vagy az ún. választási földrajz (gerrymander) alkalmazásával, amelynek során tervszerűen, a kormánypártok esélyeit figyelembe vevő választókerületi beosztást alakítanak ki.

2.3. A szavazás közvetlensége azt jelenti, hogy a választás alkalmával a választópolgárok közvetlenül **a jelöltre, vagy valamely párt listájára adhatják le szavazataikat.**¹⁰ A közvettségnek a történelem során különböző formái alakultak ki, amelyek alkalmazása ugyanakkor az esetek egy részében nem teszi kérdéssé a választójog demokratizmusát. Így az elektori választás rendszere, amelyet például az Amerikai Egyesült Államok elnökének megválasztásánál alkalmaznak. Ennek lényege, hogy a választópolgárok elektorokat választanak, és az elektorok választják meg az elnököt. A választók és a választandó személy vagy testület közé közvetítők iktatódnak, akik követik a választók akaratát. Ugyanakkor például a képviselő-testület által történő közvetett választás – amelynek során az alsóbb szintű közvetlenül megválasztott testületi szervek vagy saját tagjaik közül, vagy más passzív választójoggal rendelkező polgárok közül választják meg a magasabb szintű képviselői szerveket – nem minősíthető közvetlen demokratikus megoldásnak.

2.4. A szavazás titkosságának alapelve azt jelenti, hogy a választópolgárok olyan módon adják le szavazatukat, hogy akaratuk ellenére **senkinek ne legyen tudomása annak tartalmáról.**¹¹ A választójogi eljárási törvények ennek érdekében rendre rögzítik a szavazás titkossága elvének biztosítékait, mint például szavazófülke, lepecsételt urna, boríték, vagy a szavazóhelyiségben tartózkodók körének szabályozása.

Végül megjegyezzük, hogy az imént tárgyalt választójogi alapelvektől különböznek a választási **eljárás** alapelvei, amelyeknek a választás minden fázisában maradéktalanul érvényesülniük kell. A hatályos Ve. alapján ezek pedig az alábbiak: a választás tisztaságának a megóvása, önkéntes választási részvétel a választási eljárásban, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának az elősegítése, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás, valamint a választási eljárás nyilvánossága.¹²

⁹ Vjt. 4. §.

¹⁰ Ács (2000): i. m., 9.

¹¹ Uo., 9–10.

¹² Ve. 2. § (1) bekezdés.

3. A magyar választási rendszer alkotmányos alapjai

Tekintettel arra, hogy hazánk közjogi átalakulását követő demokratikus választási rendszere 1989-ben született meg, a szabályozásra a rendszerváltás körülményei és törekvései nyomták rá bélyegüket. Az 1989. évi XXXI. alkotmánynovella egyrészt bevezette a **szabad képviselői mandátum**¹³ intézményét, másrészt a választójog tartalmát egy új paragrafusban fejtette ki, amelyet az emberi jogi katalógust tartalmazó fejezetben helyezett el. A választások (anyagi) alapelveiről – továbbra is – külön fejezet rendelkezett.

A törvényhozás által elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény az új demokratikus választási rendszer legfőbb keretét alkották.¹⁴ Miután a megalkotott rendszer (legalábbis országos szinten) a többségi és arányos elemeket kombinálta, Európában a bonyolultabb modellek közé tartozott, ugyanakkor alkalmazásának mintegy húsz éve jelentős mértékben járult hozzá a kormányzati stabilitáshoz.

Ahogy az 1989. évi közjogi átalakulás és az azt követő évtized megoldásai ma is meghatározzák a magyar választási rendszer működését, úgy a 2011-ben elfogadott Alaptörvény is sokat átvett a korábbi Alkotmány választásokkal kapcsolatos rendelkezéseiből. Mindazonáltal több helyen lényeges módosításokat is eszközölt: így például megszüntette a választási alapelvek külön fejezetben történő kezelését, és beépítette azokat az Országgyűléssel foglalkozó szabályok közé. Az állam című fejezet 2. cikke rögzíti „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás” elvét, továbbá azt, hogy a parlamenti választásokat az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással bonyolítják le. Deklarálja továbbá, hogy az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.

A választójogosultság alanyainak, illetve címzettjeinek kérdései a Szabadság és Felelősség fejezetben, külön „alapjogi” cikkben kaptak helyet. A választójoggal foglalkozó XXIII. cikk (1) bekezdésének értelmében „(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” Az országgyűlési választójog tehát hazánkban nincs magyarországi lakóhelyhez kötve. Ezáltal – az európai tendenciákkal összefüggésben – a magyarországi szabályozás is reagált a választások egyfajta „nemzetköziesedésének” folyamatára, ami elsősorban a határon túlról történő voksolás szabályozásában ölt testet.

¹³ Lásd erről az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyv II. fejezetének („A legfontosabb alkotmányos alapelvek”) 3. rész („Szuverenitás és népszuverenitás. Népképviselet és a demokratikus hatalomgyakorlás módja”) 2. alfejezete [A hatalomgyakorlás módja – közvetett (képviseleti) és közvetlen demokrácia] alatt írottakat.

¹⁴ A rendszerváltás során és azt követően született magyar választási rendszerről, annak elveiről és megoldásairól lásd részletesen pl. DEZSŐ Márta (1994): A magyar választási rendszer. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris–Századvég, 163–184. A magyar választási rendszer itt mellőzött történetéről lásd pl. MÁTHÉ Gábor szerk. (2002): *A választójog*. Budapest, Press Publica.

Megjegyezzük, hogy Magyarországon a 2006. évi választásokig nagyon szigorúan érvényesült a választópolgári jogosultság lakóhelyhez és választás napi jelenlétéhez kötöttsége. Az akkor bevezetett külképviseleti szavazási lehetőség viszont nem a kivándorolt expatriotáknak, hanem csak azoknak a magyar állampolgároknak a számára biztosított szavazási lehetőség, akik egyébként otthon rendelkeznek bejelentett lakcímrel, de valamilyen oknál fogva a választások napján külföldön tartózkodnak. A szavazatokat az otthoni szavazatokkal együtt számolták össze, abban a választókerületben, amelyben az érintett választó bejelentett lakcímrel rendelkezett.

Az Alaptörvény választásokra vonatkozó szabályai közvetve **utoljára 2013-ban egészültek ki** az ötödik alaptörvény-módosítás során, amely az Alaptörvénnyel szembeni európai kritikákra megfogalmazott válaszként, az alkotmányok logikája szempontjából némileg szokatlan rendelkezést emelt a normaszövegbe. A választási kampányszabályokat érintő rendelkezés megállapította a véleménynyilvánításra vonatkozó IX. cikk (3) bekezdés új szövegét, amely a következőképpen hangzik: „A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

4. Az országgyűlési képviselő-választás legfontosabb szabályai

Az Alaptörvény rendelkezésének hiányában a Vjt. határozza meg a parlamenti képviselők létszámát, amely a korábbi 386 főről **199 főre** csökkent. A képviselőket vegyes választási rendszerben választják, amely kombinálja az arányos és a többségi mechanizmus elemeit. Ennek megfelelően a törvény kötött módon határozza meg az egyéni választókerületekben, valamint a listás választókerületben kiosztható mandátumok maximális számát. **106 egyéni választókerületre** osztja az ország területét – oly módon, hogy azok ne lépjk át a megyék, valamint a főváros határait, összefüggő területet alkossanak, és a választókerületekben a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen –, amely egyben **egy 93 mandátumos országos listás választókerületet** alkot.¹⁵

*A jelenlegi megoldás alapjaiban tér el a hazai választási rendszer korábbi megoldásától, amelyben az egyéni választókerületek mellett flexibilisen változó mandátumszámú területi és országos listák is jelen voltak.*¹⁶

A Vjt. a külföldi állampolgárok választójoga mellett szabályozza a **magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletének** – a mindeddig rendezetlen – kérdését is, amelyet a jogalkotó az ún. **kedvezményes mandátum** megszerzésének lehetőségével biztosít.¹⁷

¹⁵ Vjt. 3–4. §.

¹⁶ BERTA Zsolt – CSERNY Ákos – SÁRI Miklós – SZABLICS János (2014): Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. In CSERNY Ákos szerk.: *Választójogi kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer, 26.

¹⁷ Vjt. 16. §.

Mindez többnyire azonban elvi lehetőség a nemzetiségek számára, tekintettel arra, hogy a 13 magyarországi nemzetiség közül csupán kettőnek van egyáltalán reális esélye – számarányánál fogva – a kedvezményes mandátum megszerzésére.

4.1. A választási szervek¹⁸

A Ve. – a korábbi választójogi szabályozásnak megfelelően – az országgyűlési választások lebonyolítása során eljáró szervek között megkülönbözteti a választási bizottságokat és a választási irodákat. A **választási bizottságok** a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és – szükség esetén – a választás törvényes rendjének helyreállítása. A különböző szintű választási bizottságok döntenek – többek között – a **jelöltek nyilvántartásba vételével, az eredmény megállapításával, a jogorvoslatok elbírálásával, a mandátum kiadásával kapcsolatban.**

A többszintű választási bizottsági rendszer élén a **Nemzeti Választási Bizottság** (NVB) áll, alatta helyezkednek el az **országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok** (106), és a szavazóköri körben a **szavazatszámoló bizottságok**. A testületek **választott és megbízott tagokból** állnak.

Az NVB tagjait (hét fő) a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg kilenc évre. (Az NVB további egy-egy tagját azok a pártok bízzák meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak.) Az alsóbb szintű bizottságok tagjait pedig (általában három fő) a területileg illetékes önkormányzati közgyűlések, képviselő-testületek – a következő általános választásokig tartó időszakra – választják. A választási bizottságok további tagjait az adott választókerületben listát, illetve jelöltet állító pártok, valamint a kerületben induló független jelöltek bízzák meg. A választott és megbízott bizottsági tagok **jogai és kötelezettségei többnyire azonosak**, azzal, hogy tiszteletdíj kizárólag a választott tagokat illeti meg.

A választási bizottságok függetlensége azt is jelenti, hogy működésük során **nem kerülnek hierarchikus viszonyba** egymással, tehát az alsóbb szintű választási bizottság nem utasítható a felsőbb szintű által. Ugyanakkor a választások egységes lebonyolítása és a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a Ve. lehetővé teszi, hogy a **Nemzeti Választási Bizottság a választási szervek számára** – kötelező erővel nem rendelkező – **iránymutatást** adjon ki, amelyet a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni.

A legtöbb választási bizottság mellett, azokkal **megegyező szinteken önálló választási iroda** működik. A választási irodák alapvetően igazgatási jellegű szervek, fő funkciójuk a választásokkal kapcsolatos **szervezési, tájékoztatási és információs feladatok ellátása, a választási informatika működtetése, továbbá a választási bizottságok munkájának elősegítése.**

A választások során az alábbi választási irodák működnek: **Nemzeti Választási Iroda** (NVI), országgyűlési **egyéni választókerületi választási iroda** (106), valamint

¹⁸ Ve. II. és III. fejezet, 245. §.

a **külképviselési választási iroda**. A szavazatszámoló bizottságok munkáját a helyi választási iroda egy-egy tagja jegyzőkönyvvezetőként segíti.

A külképviselési választási iroda nem bizottság mellett működik, hanem a gyakorlatban a Nemzeti Választási Iroda kihelyezett egységeként funkcionál a külképviselési választásokon.

Az NVI független, kizárólag a törvénynek alárendelten működő **autonóm államigazgatási szerv**. Élén elnök áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök 9 évre nevez ki. Az alsóbb szinteken működő választási irodák vezetői a területileg illetékes önkormányzatok jegyzői, főjegyzői. A **választási iroda további tagjait** – akik **közszolgálati tisztviselők vagy közalkalmazottak** lehetnek – a választási iroda vezetője a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban, határozatlan időre bízta meg.

Szemben a választási bizottságokkal, a választási irodák között egyértelmű **hierarchia** létezik, tekintettel – többek között – arra, hogy az **irodák szakmai tevékenységét az NVI elnöke irányítja**.

Az elnök valamennyi választási iroda vezetője részére, az alsóbb szintű választási irodák vezetői pedig az alárendelt irodák vezetői részére a törvényben meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhatnak. Ugyanakkor a választási iroda vezetőjét a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatai ellátása során – az imént említettek kivül – más személytől, illetőleg szervezettől eredő befolyás nem érheti. (Kivétel e szabály alól az, hogy a választási bizottság elnöke a bizottság mellett működő választási iroda vezetőjét a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében utasíthatja.) A választási iroda tagjait a választási feladataik végrehajtására nézve kizárólag az iroda vezetője irányíthatja. Az NVI elnöke a választások lebonyolításában részt vevő egyéb szervek vezetői részére – a választási feladatok végrehajtása körében – utasítást adhat.

4.2. Névjegyzék, regisztráció¹⁹

A választójogosultság nyilvántartása egy folyamatosan aktualizált központi **névjegyzékben** történik, amely a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok törvényben meghatározott adatait „automatikusan” (külön kérelem nélkül) tartalmazza. A választások kitűzését követően ennek **alapján készülnek el a szavazóköri névjegyzékek**, amelyekben az adott szavazókör területén lakcímmel rendelkező, az adott választáson szavazati joggal rendelkező választópolgárok szerepelnek.

A szavazókörök a választások lebonyolítását segítő **technikai jellegű területi egységek**. A szavazókörök számát, sorsszámát és területi beosztását, valamint a szavazóhelyiségek címét a helyi választási iroda vezetője határozattal állapítja meg úgy, hogy **egy szavazókörre mintegy 600, de legfeljebb 1500**, a központi névjegyzékben szereplő

¹⁹ Ve. V. és VI. fejezet.

választópolgár jusson, ugyanakkor minden településen legyen legalább egy szavazókör. A szavazókör területét úgy kell megállapítani, hogy az nem lépheti át sem a település, sem az országgyűlési választások egyéni választókerületeinek határait.²⁰

A szavazóköri névjegyzék tartalma az alapja a választási értesítők kiküldésének, vagy a szavazólap átvétele igazolásának is, továbbá az abban szereplőknek van lehetőségük igénybe venni a választási eljárás során a jogalkotó által biztosított azon választópolgári jogosultságokat, mint például mozgóurna igénylése, átjelentkezés másik szavazókörbe, vagy a külképviseleti névjegyzékbe vétel.

Azok az **állampolgárok** viszont, akik **nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel**, nincsenek nyilvántartva a központi névjegyzékben, így amennyiben választójogukat gyakorolni szeretnék, **nyilvántartásba vételüket kell kérni a választópolgárok névjegyzékébe** (regisztráció). Hasonló a helyzet a **nemzetiségi választópolgárok** esetében is, tekintettel az új szabályozás magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletét biztosító rendelkezéseire. E regisztrálás is következetesen önkéntes alapú és kérelemhez kötött, tekintettel arra, hogy a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell a nemzetiség megjelölését, továbbá a választópolgár nyilatkozatát, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez tartozását.

4.3. Jelöltajánlás, listaállítás²¹

A képviselőjelöltté válás folyamatát a választási eljárás során az ajánlás és a listaállítás alapozza meg. Azt a szervezetet, amely jelöltet vagy listát kíván állítani, a választás kitűzését (a szavazás napjának meghatározását) követően jelölő szervezetként be kell jelenteni a Nemzeti Választási Bizottságnál. Az **egyéni választókerületben** a képviselőjelöltté váláshoz a korábbinál (min. 750) kevesebb, **legalább 500, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlása szükséges**. Jelöltet ajánlani csak **ajánlóív**en lehet. Az ajánlóívnek tartalmaznia kell az ajánlást adó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint az anyja nevét, továbbá az ajánló választópolgár saját kezű aláírását. Jelentős eltérésnek minősül a korábbi gyakorlathoz képest az is, hogy **egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat. A választópolgár egy jelöltet viszont továbbra is csak egy ajánlással** támogathat, ugyanazon jelöltet támogató további ajánlásai érvénytelenek. Az ajánlás utólag nem vonható vissza.

Ajánlás a polgárok zaklatása nélkül – a törvényben meghatározott kivételekkel (például tömegközlekedési eszközökön vagy egészségügyi szolgáltató intézményben) – bárhol gyűjthető. Az ajánlást adó választópolgár az ajánlásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígérését. Mindennek következtében érvénytelen az az ajánlás, amelyet e szabályok megsértésével gyűjtöttek.

A jelöltet az ajánlóívek átadásával kell bejelenteni a nyilvántartásba vételre illetékes választási bizottságnál. Az ajánlások érvényességét a bizottság mellett működő **választási iroda ellenőrzi**.

²⁰ Ve. IV. fejezet.

²¹ Vjt. 5–10. §, Ve. VII. fejezet, 252–253. §.

A pártok – és az országos nemzetiségi önkormányzatok – országos listákat állíthatnak. A lista a párt által meghatározott sorrendben tartalmazza a képviselőjelöltek nevét, személyi azonosítóját, lakcímét, valamint a jelöltséget elfogadó, továbbá az összeférhetetlenségre vonatkozó nyilatkozatot. **Pártlistát** csak az a párt állíthat, amely – **legalább 9 megyében és a fővárosban – legalább 27 egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.** Egy párt csak egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt. A pártlistán legfeljebb háromszor annyi jelölt szerepelhet, mint az országos listán megszerezhető mandátumok száma. A **nemzetiségi listát** állító országos nemzetiségi önkormányzatnak meg kell szereznie a nemzetiségi névjegyzékben **az adott nemzetiségi választópolgárként szereplő polgárok minimum 1%-ának, de legfeljebb 1500 választónak az ajánlását.**

Összességében megállapítható, hogy a hatályos választójogi szabályozás jelentősen lazított a jelölt- és listaállítás korábbi feltételein, amelynek – valamint a meglehetősen bőkezű kampányfinanszírozásnak – köszönhetően ugyanakkor a korábbiaknál jelentősebb számú (pszeudo)párt jelent meg az országgyűlési képviselő-választási eljárásban.

4.4. A szavazás²²

A szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgár a választás napján 6 órától 19 óráig szavazhat **személyesen** – a személyazonosság és a lakcím vagy a személyi azonosító igazolásával – a **szavazóköri helyiségben**. A mozgásában akadályozott választópolgár szavazatát – igénylése esetén – **mozgóurna** segítségével adhatja le. A Ve. biztosítja, hogy a látássérült választópolgár **Braille-írással ellátott szavazószablon** segítségével, az olvasni nem tudó, vagy fogyatékossgal élő polgár pedig **segítő személy** támogatásával szavazzon.

Az országgyűlési képviselők választása **egyfordulós**. A 2011 előtti szabályozás értelmében valamennyi választópolgár két szavazattal rendelkezett: egy egyéni választókerületi és egy listás szavazattal. Ez a hatályos rendelkezésekkel megváltozott, és ebből a szempontból a választópolgároknak két kategóriája keletkezett: a **magyarországi lakóhellyel rendelkező** választópolgárok, akik **egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára** is szavazhatnak, valamint a **magyarországi lakóhellyel nem rendelkező** választópolgárok, akik viszont kizárólag **pártlistára** voksolhatnak. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok szintén – az első kategóriának megfelelően – egyéni választókerületi jelöltre és a nemzetiségének listájára, ennek hiányában pártlistára szavazhatnak.

A **külhoni szavazás** módját tekintve itt is differenciált megoldás született. Egyrészt továbbra is fennmaradt a – korábbi gyakorlatból átvett – **külképviselteken személyesen** történő szavazás intézménye, amely új elemként kiegészült a **levélben történő szavazás** lehetőségével. Az a külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, Magyarország külképviseletén szavazhat, és a saját lakcíme szerinti szavazólapokon adhatja le szavazatát. A levélben szavazók névjegyzékébe felvett az a választópolgár pedig, aki magyarországi lakcímmel nem rendelkezik, kizárólag szavazási levélsomag segítségével, csak az országos listára tud szavazni.

²² Vjt. 11–12. §; Ve. X. fejezet.

Az ismertetett szabályozásból látható, hogy Magyarországon az országgyűlési képviselők választása során **nem érvényesül következetesen az állampolgári státus egyenlőségének elve.**

Ez egyfelől abból következik, hogy a jogalkotó biztosítja ugyan a szavazati jogot a határon túl élő magyar állampolgárok számára is, mindez azonban mégis egyenlőtlenséget teremt a szavazás során. (Tekintettel arra, hogy a határon túl élő lakcímmel nem rendelkező állampolgárok csupán listára tudnak szavazni a választásokon, tehát egy szavazattal rendelkeznek, a belföldön élő lakcímmel rendelkező állampolgárok két voksával szemben.) Másfelől a külföldi állampolgárok szavazási módjai tekintetében szintén nem elhanyagolható a különbség a határon túl élő, lakcímmel nem rendelkező, és a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárok között, amely kihatással lehet a konkrét választási eredményekre is.

4.5. Az eredmény megállapítása²³

Míg a Magyarországon személyesen leadott voksokat a **szavazókörkben a szavazatszámoló bizottságok, a külföldiek voksait az NVI** – az NVB felügyelete mellett – számolja meg.

Minden **egyéni választókerületben** csak egy országgyűlési képviselő választható meg. Az eredmény megállapítása során **az a jelölt szerzi meg a képviselői mandátumot, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta** (relatív többségi elv).

Pártlisták szavazatot a választópolgároktól **közvetlenül**, valamint **töredékszavazatok** útján kaphatnak. **Töredékszavazatnak** minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott az a szavazat, amelyet az országos listán szereplő párt jelöltjére adtak le, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradt szavazatszám. Ez utóbbi mechanizmus az ún. **győzteskompenzáció**, az új szabályozással bevezetett „hungarikum”, amely az egyéni választókerületben mandátumot szerző képviselő pártját további töredékszavazatokkal „jutalmazza”.

A hazai választási rendszerben az arányos képviselet úgy valósul meg, hogy az országos pártlistákra leadott szavazatok, valamint a töredékszavazatok összesítését követően a **Victor d'Hondt** által kidolgozott, ún. **legnagyobb átlag módszerének alkalmazásával „váltják át” a szavazatokat képviselői mandátumokká.** Az eljárás nem ismeretlen a hazai választójogban, tekintettel arra, hogy a korábbi választási szabályozás is alkalmazta a kompenzációs mandátumok kiosztásánál. A mechanizmus lényege, hogy össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártlistákra jutó összesített szavazatszám képezi. Minden pártlista alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott lista szavazatainak fele, a következő szám a harmada, majd a negyede és így tovább. E táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a pártlista kap egy mandátumot. Ezt követően megkeressük a következő legnagyobb számot, és amelyik

²³ Vjt. 13–17. §; Ve. XI. fejezet.

lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kapja a következő mandátumot. Az eljárást addig folytatjuk, míg valamennyi (93) listás mandátum kiosztásra nem kerül. Az utolsó megszerezhető mandátumot egyenlő listás szavazatszámok esetében az a párt listája kapja, amelyik a pártlisták szavazólapon feltüntetett sorrendjében előrébb szerepel.²⁴

Az országos listák esetében azonban csak arról a pártlistáról juthatnak be képviselők a törvényhozásba, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott **összes érvényes szavazat legalább 5%-át** megkapta (választási küszöb). (A közös pártlistára szigorúbb szabályok vonatkoznak: két párt közös listája nem kaphat mandátumot, ha a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább 10%-át, kettőnél több párt által állított közös pártlista esetében legalább 15%-át nem érte el.) Azok a pártok, amelyek listára leadott szavazatai nem érték el a választási küszöböt, kiesnek a további eljárásból, pártlistájukra leadott szavazataik elvesznek.

Tekintettel arra, hogy a hazai választási rendszerben a **kötött lista elve** érvényesül, az országos listáról a mandátumokat a jelöltek a listán elfoglalt helyük sorrendjében szerzik meg. A választópolgárnak tehát nincs lehetősége befolyásolni a lista sorrendjét, mert a magyar szabályozás nem ismeri a preferenciális szavazás intézményét. Az egyéni választókerületben mandátumot szerző, de országos pártlistán is szereplő jelöltet az országos listáról törölni kell. Ha pedig az országos listáról a jelölt kiesik, helyébe a listán soron következő jelölt lép.

Amennyiben az egyéni választókerületben mandátumot szerző országgyűlési képviselő megbízatása szűnik meg a négy évet megelőzően, úgy **időközi választást** kell tartani az érintett egyéni választókerületben. Az országos listán mandátumhoz jutott képviselő megbízatásának idő előtti megszűnése esetén a mandátumot – az országos listán eredetileg is szereplő jelöltek közül – a párt (közös pártlista esetén az érintett pártok) által megnevezett, ennek hiányában az országos listán soron következő jelölt szerzi meg.

4.6. A jogorvoslatok²⁵

Az Alaptörvény a **jogorvoslathoz való jogot alapjogként** deklarálja, amelynek immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon a szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ennek megfelelően – a Ve. szerint – **kifogást** a választásra irányadó jogszabály megsértésére hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be úgy, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz.

Amennyiben a **választási bizottság** a kifogásnak helyt ad, az alábbi **szankciókat** – egyenként vagy összevontan – alkalmazhatja:

- megállapítja a jogszabálysértés tényét,
- a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,

²⁴ BERTA–CSERNY–SÁRI–SZABLICS (2014): *i. m.*, 43.

²⁵ Vö. XII. fejezet.

- a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti,
- a törvényben meghatározott esetekben bírságot szabhat ki.

A választási bizottság elsőfokú határozata ellen – a kifogásnál meghatározott kezdeményezői kör által, az ott jelzett határidőn belül – **fellebbezést** lehet benyújtani. Nincs helye fellebbezésnek a jegyzőkönyvbe foglalt döntés, a másodfokon eljáró választási bizottság által hozott határozat, valamint az NVB határozata ellen. A fellebbezésről az annak elbírálására jogosult **választási bizottság** a beérkezéstől számított harmadik napon dönt.

A választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az NVB határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet **bíróági felülvizsgálati kérelmet** nyújthat be. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítették, vagy a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt. A kérelemről – a beérkezéstől számított három napon belül – a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes **ítélőtábla**, az NVB határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemről a **Kúria** dönt.

Fellebbezést és bíróági felülvizsgálati kérelmet jogszabálysértésre hivatkozással, illetve a választási bizottság **mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen** lehet benyújtani. A fellebbezést és a bíróági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni. A fellebbezés, illetve a bíróági felülvizsgálati kérelem alapján a fellebbezés elbírálására jogosult választási bizottság, illetve a bíróság a sérelmezett határozatot helybenhagyja vagy megváltoztathatja. A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

A választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen **alkotmányjogi panasz**nak van helye, amelyet az **Alkotmánybíróság** legfeljebb hat munkanapon belül bírál el.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított, az 1989. évi XXXI. törvénnyel átfogóan módosított 1949. XX. törvény

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Felhasznált irodalom

- Ács Nándor (2000): *Országgyűlési választások. Az Országgyűlés és az államfő*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar.
- BERTA Zsolt – CSERNY Ákos – SÁRI Miklós – SZABLICS János (2014): Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. In CSERNY Ákos szerk.: *Választójogi kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer, 26–43.
- CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – TÉGLÁSI András (2013): A képviseleti demokrácia érvényesülése. A választójog és a választásokkal kapcsolatos szabályozás. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyv Kiadó.

V. Az Országgyűlés

Erdős Csaba – Téglási András

1. A parlamentekről és parlamentarizmusról általában

A parlament mint a törvényhozás intézménye egyike a feltétlenül szükséges állami szervezeteknek, így valamennyi államban létezik – noha közjogi, politikai jelentősége nagyban függ az adott ország berendezkedésének alkotmányosságától, illetve a történelmi hagyományoktól. Minthogy a polgári forradalmak utáni államokban a nagy földrajzi kiterjedtség, a nagy létszámú lakosság, a jogrendszer összetettsége, az „üzemszerű” jogalkotás és nem utolsósorban a közügyek összetettsége miatt a képviseleti jellegű hatalomgyakorlás vált meghatározóvá, a közvetlen demokrácia ókori formái – kevés kivételtől eltekintve – már a XVIII. században is alkalmatlannak bizonyultak az államügyek napi szintű intézésére. A polgárosodás korában a népszuverenitás közvetett gyakorlásának letéteményesévé a parlamentek váltak. A közvetlen akaratnyilvánítás – közvetlen demokrácia, mint például a népszavazás vagy népi kezdeményezés útján történő hatalomgyakorlás – a modern képviseleti rendszerekben csak kivételes eszköze a politikai hatalomgyakorlásnak. (Lásd az **Alkotmányjog** című tankönyvben a népszuverenitásról szóló részt.) A **parlament** tehát olyan állami (vagyis közhatalmat gyakorló) testületi (több tagból álló) szerv, amely központi illetékességű (illetékessége az egész országra kiterjed), népképviseleti alapon szerveződik és működik (kifejezi a társadalom politikai tagoltságát), legfontosabb – és szükségképeni – funkciója pedig az állami akarat magas szintű kifejezése, azaz a törvényalkotás.¹ A **parlamentarizmus szűkebb értelemben** adott kormányformát jelöl – azt, amelyikben a végrehajtó hatalom politikai értelemben felelős a törvényhozó hatalomnak –, **tágabb értelemben** azonban a parlament létére és az azzal kapcsolatos szabályrendszerre, gyakorlatra utal.

E fejezetben a magyar parlament, vagyis az Országgyűlés funkcióit, szervezetét, működését, valamint a képviselők jogállását mutatjuk be részletesebben.

¹ A parlament tudományos fogalmának részletes körülírásáról lásd: SZENTE Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz, 20.

2. A magyar parlamentáris hagyományok – történeti áttekintés

A Magyar Országgyűlés kialakulása egészen a XIII. századig vezethető vissza.² A XV. század közepétől a király már viszonylagos rendszerességgel összehívta az országgyűléseket.³ Az uralkodónak elsősorban az adók kivetéséhez vagy a hadi mozgósítás elrendeléséhez volt szüksége az országgyűlésekre. A nemesek személyes megjelenését mindinkább a **követküldés** váltotta fel. Az országgyűlés **kétkamarás** szerkezetét – amely már korábban kialakult – 1608-ban külön törvényben rögzítették. A felsőtáblán a főnemesek és a főpapok, az alsótáblán a nemesi vármegyék képviselői, a szabad királyi városok követei és a papság képviselői tanácskoztak.

A modern, **népképviseleti** parlamentet és választási rendszert, a független felelős magyar minisztériumot (kormányt) az 1848. évi márciusi–áprilisi törvények teremtették meg. A magyar parlamentarizmus történetének kiemelkedő szakasza a **dualizmus** volt.

A Magyar Országgyűlés 1944-ig (az első világháborút követő néhány évtől eltekintve) kétkamarás parlamentként működött, a képviselőházból és a főrendi, majd felsőházból állt.⁴ A II. világháborút követően azonban már **egykamarás** parlamentként választották meg a Nemzetgyűlést, majd az Országgyűlést.⁵ 1949-ig, a kommunista hatalomátvételeig, az ún. koalíciós kormányzás időszakában még többpárti, demokratikusan választott (de az ellenzéki pártokat egyre inkább kiiktató) parlament működött.⁶ A szocializmus időszakában az Országgyűlés szerepe **formálissá** vált, a tényleges döntéseket az állampárt vezető testületei hozták. Az Országgyűlést évente csak 3-4 alkalommal hívták össze, és mindössze 4-5 törvényt fogadott el. Szerepét, mozgásterét tovább csökkentette az 1987-ig a parlamenti törvényalkotást szinte korlátlanul helyettesítő kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács, amely törvényerejű rendeleteket bocsátott ki. Az országgyűlési „választásokon” 1985-ig a Népfront mint jelölő szervezet egyetlen jelöltjére lehetett szavazni, a képviselők háromnegyede az állampárt tagja volt. Az Országgyűlés tevékenysége csak az 1980-as évek végén élénkül meg. Működésének utolsó hónapjaiban fogadta el a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként kidolgozott alkotmánymódosítást és az ún. sarkalatos törvényeket, majd megbízatását lerövidítve feloszlásáról döntött, hogy lehetővé tegye a mielőbbi szabad választásokat.

A rendszerváltozás eredményeként – az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás óta – a folyamatosan működő Országgyűlés hazánk legfőbb népképviseleti szerve. A rendszerváltással az Országgyűlés **visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát** és központi szerepét a közéletben.⁷ A parlamentnek fontos szerepe volt a demokrácia intézményrendszerének kiépítésében, működtetésében, a politikai rendszer demokratikus átalakításában. Az első szabadon választott Országgyűlés alakuló ülésének közjogi jelentőségét a Nemzeti hitvallás is kifejezi: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott

² SOLTÉSZ István szerk. (2010): *Az Országgyűlés – Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 14.

³ Uo.

⁴ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 14–15.

⁵ Uo. 15.

⁶ Uo.

⁷ Uo.

népképviselet megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

3. Az Országgyűlés mint legfőbb népképviseleti szerv

A parlamentnek az államszervezetben belüli kiemelt szerepét demonstrálja az is, hogy az Alaptörvény Az állam című részében első helyen az Országgyűlést szabályozza. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés **Magyarország legfőbb népképviseleti szerve**. Az általános felfogás szerint parlamentnek csak képviseleti jellegű szerv tekinthető.⁸ A parlamenten kívül is találunk képviseleti szerveket az államszervezetben, ezek a helyi önkormányzatok képviselő-testületei. Amíg azonban az Országgyűlés központi szerv (azaz illetékessége az egész országra kiterjed), addig a helyi önkormányzati képviselő-testületek illetékessége az adott önkormányzat közigazgatási területére korlátozott. Emiatt „legfőbb” képviseleti szerv az Országgyűlés, e deklaráció nem jelenti azonban azt, hogy törvényhozásként a többi hatalmi ág fölött állna.

Az Országgyűlés népképviseleti jellege részben **megbízatásának keletkezésére** (az általa gyakorolt közhatalom eredetére), részben **funkciójára** (arra a fikcióra, hogy a népakarat megjelenítője) utal.⁹ Tehát a képviseleti jelleg nemcsak azt jelenti, hogy a mindenkori Országgyűlés megbízatása választással keletkezik, hanem azt is, hogy a nép (a választópolgárok összessége) által átruházott, a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorol.

Az Országgyűlés népképviseleti jellege alapozza meg **törvényhozó hatalmát**, amely a szélesebb értelemben vett kormányzás során a legfőbb állami akaratnyilvánításnak tekinthető.¹⁰

4. Az Országgyűlés funkciói és hatáskörei

4.1. A funkciók és hatáskörök áttekintése

A parlament közjogi funkciói azok a fő állami tevékenységek, amelyek ellátása az Országgyűlés alapvető rendeltetése.¹¹ Az Alaptörvényben és a különböző törvényekben meghatározott feladatok e funkciók alkotóelemei, a hatáskörök pedig az e feladatok megvalósításához szükséges jogi eszközök.¹²

A parlamenti funkciókat többféleképpen lehet csoportosítani, azonban a három legfontosabbnak a törvényhozást, az ún. személyzeti (kreációs) funkciót és a végrehajtó hatalom ellenőrzését jelölhetjük meg.

⁸ SZENTE Zoltán et al. (2009): 19. §. [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 541.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

¹¹ SOLTÉSZ (2010): i. m., 99.

¹² Uo.

- A **törvényhozó funkció** – az Alaptörvény keretei között – a **legmagasabb szintű állami akaratnyilvánítás** hatáskörét és egyben feladatát jelenti.¹³ Ennek alapján az Országgyűlés intézményének alkotmányos rendeltetése, hogy mint a népakarat kifejezője, a legfontosabb társadalmi viszonyokat meghatározott eljárásrend alapján, önállóan szabályozza.¹⁴
- A **személyzeti** – vagy más néven **választási** – **funkció**¹⁵ szorosan összefügg az Országgyűlés népképviselői jellegével, hiszen a parlament a néptől eredő közvetlen felhatalmazását „közvetíti tovább” valamennyi, általa megválasztott személynek (közjogi méltóságnak), így létrehozva a **demokratikus legitimációs láncolatot**.
- A végrehajtó hatalom és általában a közhatalom gyakorlásának **ellenőrzése**: ez elsősorban a Kormány és az alárendeltségében működő szervek tevékenységének parlamenti kontrollja, elsősorban a Kormány parlamenti felelősségének elve alapján, de mára a parlament ellenőrzési szerepe a végrehajtó hatalmon kívüli szervekre is kiterjed.

Ezeket kívül kiemelhetünk további hangsúlyos, jellegadó funkciókat:

- Szinte valamennyi demokratikus állam parlamentje részesedik az **alkotmányozó hatalomból**, noha – általában – nem kizárólagos gyakorlói annak. A Magyar Országgyűlés önmagában, egyedül képes az Alaptörvény megalkotására és módosítására. (Az alkotmányozással kapcsolatos kérdéseket az *Alkotmányjog* című tankönyv dolgozza fel részletesen.)
- A parlamentáris kormányforma sajátossága a parlamentnek politikai értelemben felelős végrehajtó hatalom. E politikai felelősség e két, politikailag motivált hatalom közti bizalmi viszonyban ölt testet. A Magyar Országgyűlés a **bizalmi kérdésről** több formában/eljárás keretében dönt: a miniszterelnök megválasztása, a bizalmatlansági indítványról tartott szavazás és a bizalmi szavazás is e funkcióhoz tartozik. (E kérdések részletes bemutatása A Kormány című fejezetben található.)
- Az ún. **költségvetési funkció**, azaz a központi költségvetés elfogadása és végrehajtása, amelyek ugyan törvényi formát öltenek, de speciális tárgyak miatt önállóan kezelendők. (A költségvetési jogról részletesen lásd az *Alkotmányjog* című tankönyv vonatkozó részét.)
- Sajátos metszetét jelenti a parlamenti hatásköröknek az **önkormányzási funkció**, amely más hatalmi ágaktól való mentességet, függetlenséget, a működés háborítatlanságát hivatott biztosítani. Így idesorolható a képviselők mentelmi jogának felfüggesztése, a belső szervezetalakítás szabadsága, a parlamenti tisztségviselők megválasztása, de a legfontosabb az **önszabályozási jogkör**. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott **házsabályi rendelkezésekben** állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.¹⁶ A házsabályi rendelkezések két jogforrási szinten alkothatók: törvényben és normatív határozatban. A törvényi házsabályi rendelkezések a 2012. évi XXXVI. törvényben (Ogytv.) találhatók, a határozati

¹³ SZENTE et al. (2009): *i. m.*, 547.

¹⁴ Uo., 547, 41. lábjegyzet.

¹⁵ SZENTE (2010): *i. m.*, 50.

¹⁶ Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés.

házsabályi rendelkezések forrása pedig a 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat (HHSz.). E két jogforráson túl a **parlament**i jog (azaz a parlament működésére, szervezetére vonatkozó jogi szabályokat felölelő jogterület) magában foglalja az Alaptörvény Országgyűlésre vonatkozó szabályait, továbbá számos egyéb jogszabályt, illetve sajátos, a parlamenti szervek által alkotott forrásokat.¹⁷

Az Országgyűlés a funkcióit az Alaptörvényben meghatározott **hatásköreinek gyakorlásán keresztül** teljesíti.¹⁸ Az Alaptörvény sorolja fel az Országgyűlés legfontosabb feladatait, hatásköreit.¹⁹ Ezek a következők:

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

Az Alaptörvénynek ez a felsorolása azonban nem teljes körű. Az Alaptörvény további fejezetei részletesebben is meghatározzák az egyes törvényhozási tárgyköröket, más törvények pedig további feladatokat és hatásköröket állapítanak meg. Az Országgyűlés mint törvényhozó szerv saját maga számára új feladatokat és hatásköröket állapíthat meg, vagy vonhat magához az Alaptörvény keretei között. A következőkben a törvényhozási és ellenőrzési funkciót ismertetjük részletesebben.

4.2. Az Országgyűlés törvényhozási hatásköre

4.2.1. A törvényhozásról általában

Az Országgyűlés egyik legfontosabb hatásköre a **törvényalkotás**.²⁰ A parlament a népszuverenitásból eredő jogait elsősorban az általa elfogadott törvényeken keresztül gyakorolja.²¹

¹⁷ Részletesen lásd: ERDŐS Csaba (2016): *Parlament*i autonómia. Budapest, Gondolat.

¹⁸ SZENTE et al. (2009): *i. m.*, 548.

¹⁹ Alaptörvény I. cikk (2) bekezdése.

²⁰ SZENTE et al. (2009): *i. m.*, 597.

²¹ Uo.

„A **törvény** az Országgyűlés által a törvényhozásra vonatkozó eljárási szabályok szerint alkotott, az alapvető társadalmi viszonyokat szabályozó jogszabály. [...] A **törvényalkotás** olyan parlamenti feladat- és hatáskör, melynek révén az Országgyűlés általános és kötelező normákat állapít meg.”²² „A törvényalkotás funkciója az egyik legfontosabb jellemző, mely a parlamentet bármely más államhatalmi szervtől megkülönbözteti, hiszen amíg más állami szervek is a népszuverenitásból eredő közhatalmat gyakorolnak (például a bíróságok) általános hatáskörrel és országos illetékességgel (például a Kormány), más képviseleti szervek is működnek (például települési önkormányzatok), egyéb testületi típusú közhatalmi szervezetek is vannak (például az Alkotmánybíróság), sőt, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, jóllehet a parlamentétől eltérő hatáskörök alapján, de más szerv tevékenységi körébe is tartozhat (lásd például a közigazgatási bíráskodást), addig a mindenki számára kötelező törvények megalkotása az **Országgyűlés monopóliuma**, azaz **törvényeket csak a parlament fogadhat el**.”²³ Az Alaptörvény **más szervek** – így egyebek közt a Kormány, a Kormány tagjai, az MNB és a helyi önkormányzatok – számára is biztosít jogalkotási hatáskört, ám annak gyakorlása csak az Országgyűlés törvényalkotó hatalma által megszabott keretek között lehetséges.²⁴

Megjegyzendő, hogy a törvényhozás nem azonos fogalom a törvénykezéssel.²⁵ A törvényhozás a törvény megalkotására, létrehozására irányuló tevékenység, a törvénykezés pedig a bíróságok jogalkalmazó (ha úgy tetszik törvényt alkalmazó) tevékenysége. A parlament nem tud „törvényt ülni”, minthogy e kifejezés a törvénykezés szinonimája, így az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó fogalom.

4.2.2. A törvényalkotás szakaszai

A **törvényalkotásnak több szakaszát különíthetjük el**, a viszonyítási pont azonban az Országgyűlés eljárása: eszerint beszélhetünk

- a törvényalkotás parlament előtti szakaszáról (ideáltipikus esetben ez az előkészítő szakasz a leghosszabb: a társadalmi egyeztetés lefolytatása, a hatástanulmányok elkészítése, a kodifikáció, azaz a megszövegezés külön-külön is roppant időigényes feladat),
- a törvényalkotás parlamenti szakaszáról (avagy a szűkebb értelemben vett törvényalkotásról), végül pedig
- a parlament utáni szakaszáról (amelyben a köztársasági elnöknek és az Alkotmánybíróságnak lehet meghatározó szerepe).

A törvényalkotás egyes szakaszaiban eltérő szakkifejezés használandó annak tárgyára: így a parlament előtti szakaszban **törvénytervezetről**, a benyújtást követően – azaz a parlamenti szakaszban – **törvényjavaslatról**, míg a zárószavazást követően – így a parlamenti szakasz legvégén és a parlament utáni szakaszban – **elfogadott, de ki nem hirdetett törvényről**, majd pedig a *Magyar Közlönyben* történt kihirdetést követően **kihirdetett törvényről**,

²² Uo. 597–598.

²³ Uo. 598.

²⁴ Uo.

²⁵ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 109.

vagy röviden törvényről beszélhetünk.²⁶ A következőkben csak a törvényalkotás parlamenti szakaszát vizsgáljuk. (A többi szakaszra vonatkozó tudnivalókat a kormány, a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság hatásköreinek ismertetése keretében mutatjuk be.)

4.2.3. A törvényalkotás parlamenti folyamata és jelentősége

A törvényhozási eljárásnak számos – bizonyos fokban egymásnak ellentmondó – **követelményt** kell kielégítenie. Így nagyon fontos, hogy a parlament **politikai arénaként** funkcionáljon, a parlamenti jog biztosítsa, hogy a képviselők megismerhessék a törvényjavaslatokat, felkészülhessenek a vitára, érdemi alternatívát állíthassanak, formálhassák a törvényjavaslatok szövegét, megfelelő időkeretben hozzászólhassanak a vitához, azaz gyakorolhassák **részvételi jogait**. A parlamentáris kormányformának köszönhetően ez különösen a kormányoldallal szemben álló (azaz kisebbségben lévő) ellenzéki képviselők számára fontos. Azokat a jogosultságokat, eljárásokat, jogintézményeket, amelyek az ellenzéki funkciók (így különösen az alternatívaállítás, a kritikagyakorlás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése) érvényesülését segítik, **ellenzéki jogoknak** nevezzük.²⁷ Ugyanakkor a parlamenti jognak a **hatékonyságot** is szolgálnia kell: fontos érdek, hogy a szükséges döntések megszülessenek, ne legyen indokolatlanul akadályozható, blokkolható a törvényhozás menete (ezt nevezzük **obstrukciónak**). Mindemellett az eljárásban a **nyilvánosság elvének** is érvényesülnie kell (erről részletesebben lásd a tanácskozási rendnél írtakat). A törvényalkotás menetének pontos szabályozása és annak betartása garanciális jelentőségű, ezt tanúsítja az is, hogy ezek megsértése a törvény **közjogi érvényességére** is kihathat.²⁸

Törvénykezdeményezés. A törvényalkotás parlamenti szakaszának első lépése a törvénykezdeményezés. Az Alaptörvény szerint törvényt kezdeményezhet:

- a köztársasági elnök,
- a Kormány,
- az országgyűlési bizottság vagy
- bármely országgyűlési képviselő.²⁹

A törvénykezdeményezés azt jelenti, hogy az arra jogosultak törvényjavaslatot nyújtanak be az Országgyűlésnek. Törvényt kezdeményezni csak írásban lehet úgy, hogy a törvényjavaslat tartalmazza a javasolt címet, szöveget és indokolást.³⁰

Mint minden önálló indítványnak, a törvényjavaslatoknak is tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak kell lennie, továbbá megfelelő formában kell benyújtani, illetve nem sértheti a parlament tekintélyét. Az Országgyűlés elnöke visszautasítja azt

²⁶ Uo. 109.

²⁷ Az ellenzéki jogokról lásd különösen: SMUK Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat.

²⁸ A törvényalkotás követelményeiről lásd: SMUK Péter (2014): Az Országgyűlés. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog II*. Győr, Universitas, 27–28.

²⁹ Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés.

³⁰ HHSz. 31. §.

az előterjesztést, amely ezeknek a feltételeknek nem felel meg. A visszautasított iromány benyújtója – ha kérését legalább öt képviselő támogatja – kérheti az Országgyűlés döntését.³¹

Tárgysorozatba vétel. Az Országgyűlés elnöke a törvényjavaslat részletes vitájának lefolytatására egy állandó bizottságot jelöl ki, ez az ún. **kijelölt bizottság**. Míg a Kormány, a köztársasági elnök, illetve a bizottságok által benyújtott törvényjavaslatok külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, addig a képviselők által benyújtott javaslat esetében a kijelölt bizottság dönt arról, hogy azt az Országgyűlés egyáltalán megtárgyalja-e, azaz tárgysorozatba vegye-e. Ha a bizottság a törvényjavaslatot nem vette tárgysorozatba, bármely frakció, illetve független képviselő – négy társával együtt – az Országgyűlés döntését kérheti.³² E szabályozás jól mutatja az obstrukció elleni védekezés (ne legyen túl sok „felesleges” törvényjavaslattal megbénítható a parlamenti munka) és az ellenzéki jogok (a bizottság ne üresítse ki az ellenzéki képviselők törvénykezdeményezési jogát) közti „egyensúlyozást”.

Az általános vita. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. Az általános vita fóruma a plenáris ülés. Az általános vita lezárása a **módosító javaslatok benyújtása** szempontjából is jelentős.

A törvényjavaslathoz a képviselő módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel. A törvényjavaslathoz a képviselőkön kívül a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság is nyújthat be módosító javaslatot. A módosító javaslat csak írásban és indokolással együtt nyújtható be.

A törvényjavaslatok tárgyalási ideje főszabály szerint nincs meghatározva (korlátozva). A felszólalások – szigorúan előírt sorrendben – addig követik egymást, amíg van szólásra jelentkező képviselő. Hogy ne lehessen elhúzni az általános vitát, a magyar parlamenti jog is ismeri a vita lezárásának (idegen szóval: klotűr) intézményét és az időkeretben történő tárgyalást (tehát azt, amikor előre meghatározzák egy-egy törvényjavaslat tárgyalására szánt időt). Mindkét obstrukcióellenes intézmény olyan szabályokkal körülbástyázott, amelyek az ellenzéki jogoknak is megfelelő érvényesülést biztosítanak.

A részletes vita szakasz. A 2014-es házsabályreform legfontosabb eleme az volt, hogy a részletes vita szakaszt a plenáris üléstől a bizottságokhoz telepítette át. A részletes vitát a kijelölt bizottság folytatja le, azonban bármely állandó bizottság – s korlátozásokkal a nemzetiségeket képviselő bizottság – bejelentheti, hogy részletes vitát kíván lefolytatni (ez lesz a **vitához kapcsolódó bizottság**). A kijelölt és a kapcsolódó bizottságot együttesen **tárgyaló bizottságnak** nevezzük.³³ Tehát a részletes vita legalább egy bizottságban folyik, de akár több bizottság is részt vehet abban. A tárgyaló bizottság

- a) dönt arról, hogy mely módosító javaslatot támogatja,
- b) fenntarthatja a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, illetve
- c) további módosításra irányuló szándékot fogalmaz meg,

³¹ HHSz. 29. §.

³² HHSz. 58. §.

³³ HHSz. 32. §.

és e módosításokat egy indítványba foglalva nyújtja be (ez a **részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat**). Több tárgyaló bizottság esetén mindegyik külön-külön nyújtja be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát. A tárgyaló bizottság a javaslatán kívül a **részletes vitáról szóló bizottsági jelentését** is benyújtja.³⁴

A törvényalkotási bizottság eljárása. A törvényjavaslat előterjesztője nyilatkozhat arról, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet. Minthogy részletes vita több bizottságban is folyhat, szükséges az egymásnak esetlegesen ellentmondó bizottsági módosító javaslatok egyeztetése. Ez a törvényalkotási bizottság feladata, amely az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa esetlegesen megfogalmazott módosítást egy indítványba, az ún. **összegző módosító javaslatba** foglalja, amely mellé **összegző jelentést** készít. A törvényalkotási bizottság – a törvény előterjesztője által készített javaslat alapján – a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegének, azaz **az egységes javaslatnak** a benyújtásával zárja e szakaszt.³⁵

Vita és szavazás a bizottsági jelentésekről és az összegző módosító javaslatról. E szakaszban a törvényjavaslat tárgyalása visszakérül a plenáris ülés elé. Az Országgyűlés főszabály szerint az összegző módosító javaslatról egyetlen szavazással dönt (ezt nevezi a szakirodalom **blokkszavazásnak**, ami azt fejezi ki, hogy a plenáris ülés az összegző módosító javaslatról szavaz, ekkor már nem „válogathat” a módosító javaslatok közül, melyeket támogatná, melyeket nem). Ez alól kivételt jelent

- a sarkalatos törvények azon rendelkezése, amely elfogadásához minősített többség szükséges és
- az Országgyűlés – bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásbeli javaslatára meghozott – döntése arról, hogy az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön szavazzon.

Utóbbi esetben előfordulhat, hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadja el. Ekkor újabb egységes javaslat készül (**második egységes javaslat**), és a törvényalkotási bizottság ismételt eljárása nyomán elkészül **a második összegző módosító javaslat**. Erről a **plenáris ülés** ismételten vitázik és dönt.³⁶

Zárószavazást előkészítő és zárószavazás előtti módosító javaslat. Mindkét módosító javaslat azt szolgálja, hogy a jogrendszerbe nem illeszkedő törvények elfogadását megelőzzék, a különbség az előterjesztői körben rejlik. E módosító javaslatokról is vitát tart a plenáris ülés és szavaz is róluk.³⁷

Zárószavazás. Az összegző (vagy második összegző) módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés **az egységes javaslat egészéről** zárószavazást tart.³⁸ Elfogadását követően a törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.³⁹ Ezzel lezárul a törvényalkotás parlamenti szakasza.

³⁴ HHSz. 43–45. §§.

³⁵ HHSz. 46. §.

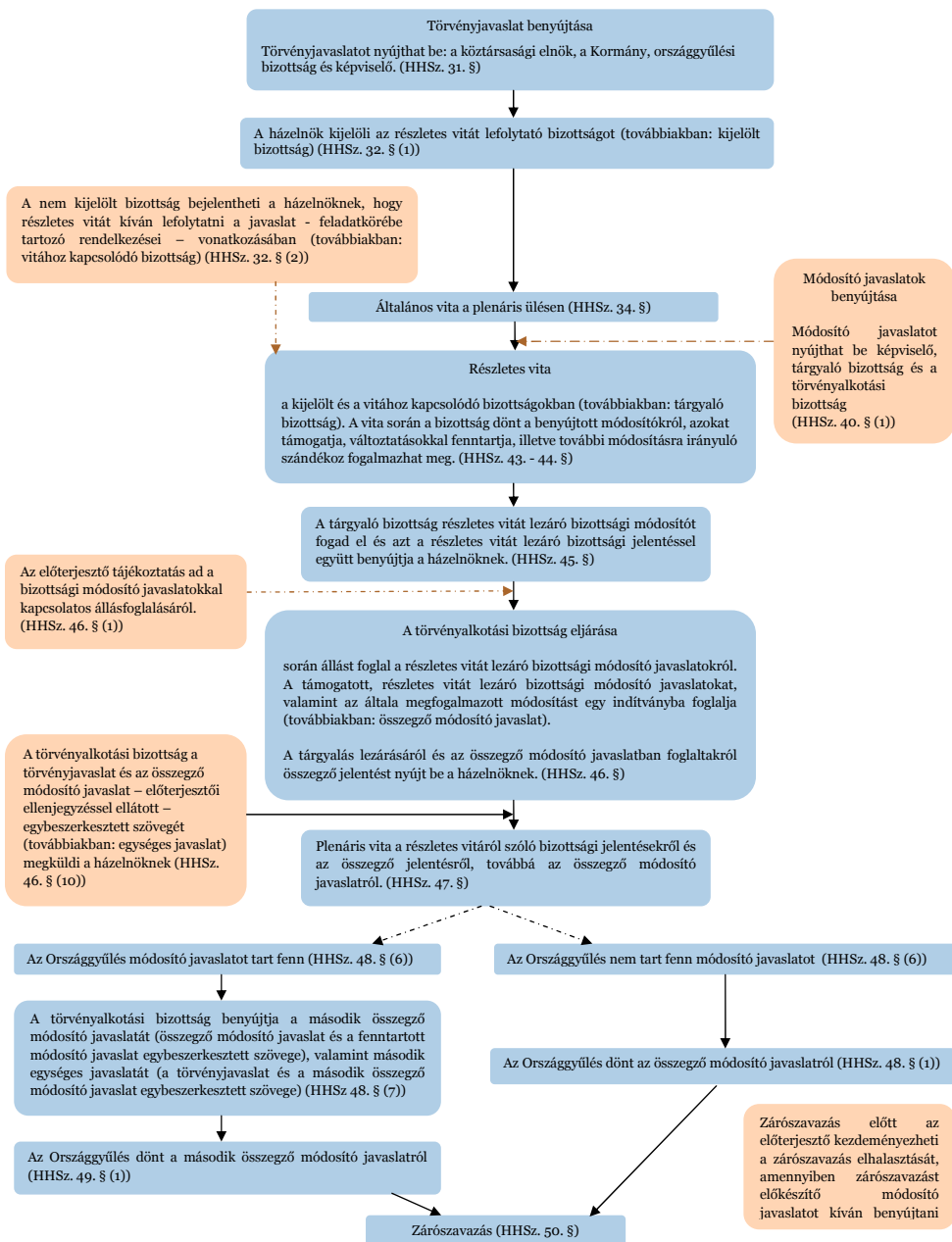
³⁶ HHSz. 47–48. §§.

³⁷ HHSz. 51–55. §§.

³⁸ HHSz. 50. §.

³⁹ Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés.

A TÖRVÉNYALKOTÁS FOLYAMATA



1. ábra

A törvényalkotás folyamata

Forrás: az Országgyűlés honlapja. Elérhető: www.parlament.hu (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

Speciális törvényalkotási eljárások. A fentiekben a törvényalkotási eljárás általános szabályait ismertettük. Léteznek azonban speciális eljárások is, amelyeknek tárgya indokol eltéréseket az általános előírásoktól, de ilyen eljárások célja lehet akár az alaposabb, akár a gyorsabb tárgyalás biztosítása is.

Különleges eljárás a költségvetési törvény elfogadása, aminek sajátossága leginkább a tárgyában keresendő. Szintén tárgya miatt speciális az egyházként történő elismerésre irányuló eljárás.

A HHSz. ismeri az ún. **kétfordulós tárgyalást**, amelynek keretében a plenáris ülés először a tervezett törvény elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét vitatja meg. Ez a részletesebb tárgyalás lehetőségét biztosítja. Ezzel ellentétben a gyors döntéshozatalt teszi lehetővé a **sürgős tárgyalás**, amely hat ponton rövidíti le az eljárást, és – az ellenzéki jogok védelme miatt – kétharmados többséggel indítható el. Hasonló célokat szolgál a **kivételes eljárás** is, amelynek elfogadásához a képviselők több mint felének szavazata kell. A törvényalkotási eljárás akár gyorsítására, akár lassítására alkalmas a **házzsabálytól eltérés**, amelynek elfogadásához négyötödös többség szükséges.

Mivel a kormányoldal érdeke a gyors parlamenti döntéshozatal, ezért a gyakorlatban a sürgős tárgyalás és – az egyszerűbben kezdeményezhető – kivételes eljárás nagyobb szerephez jut, mint a kétfordulós tárgyalás. A törvényhozás menetét gyorsító eljárások természetüknél fogva a hatékonyság elvét szolgálják az ellenzéki jogok – így különösen a beszédidő – érvényesülésének rovására. A „gyorsító eljárások” alkalmazása még olyan törvényjavaslatok esetében is megfigyelhető, amelyekkel szemben – már a törvényalkotás folyamata során – komoly kritikát fogalmaz meg az ellenzék, esetleg parlamenten kívüli politikai erők.

4.3. A parlamenti ellenőrzés

4.3.1. Az ellenőrzés jelentősége és mibenléte

Az **ellenőrzés** roppant tág értelemben véve nem más, mint az arról való meggyőződés, hogy a valóság az elvárásoknak megfelel-e. A parlamenti ellenőrzés kulcskérdése az, hogy a törvényhozói akarat ténylegesen érvényesül-e: valamennyi ellenőrzési eszköz ezért **információszerzésre** irányul. A parlament **elsősorban, de nem kizárólagosan a végrehajtó hatalmat ellenőrzi**. Az ellenőrzés tipikus „célpontja” tehát a Kormány és az annak alárendelt közigazgatás, de más hatalmi ágakra, szervekre (lásd például a legfőbb ügyész kérdezhetőségét, a Kúria elnökének beszámolóját), sőt nem állami szervekre, intézményekre, de akár természetes személyekre is (lásd a vizsgálóbizottságok hatáskörét) kiterjed. A parlamenti ellenőrzés nem korlátozódik jogszerűségi szempontokra, sőt valójában a jogszerűségi aspektusa halványabb a politikaival szemben. Bármilyen jellegű vizsgálatot is folytasson

azonban az Országgyűlés, **kizárólag politikai felelősséget érvényesíthet.** (A jogi felelősségre vonás az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.⁴⁰)

A politikai felelősség érvényesíthetősége a kormányfő irányában a legerősebb, hiszen felöleli még az elmozdítást is. Ennyiben a bizalmi kérdésről való döntés és az ellenőrzés egymáshoz szorosan kapcsolódó parlamenti funkciók. Az ellenőrzéshez azonban nem feltétlenül kapcsolódik közjogi következmény.⁴¹

A parlamentáris kormányforma közjogi dimenziója a parlament és a Kormány viszonyában a parlamentnek szán meghatározó szerepet. Ez úgy a jogforrási hierarchiából, mint az Országgyűlésnek felelős Kormány képéből levezethető. A politikatudomány ezzel szemben a kormányfő és az őt támogató parlamenti többség, azaz a kormányoldal (az összes képviselő több mint fele) összefonódását írja le úgy, hogy e speciális viszonyban a kormányfő a politikailag domináns. A közjogi és politikai megközelítések elhatárolása az ellenőrzés szempontjából azért fontos, mert megvilágítja azt, hogy **a végrehajtó hatalom ellenőrzésében valójában az ellenzék érdekelt.**

Az ellenőrzés sajátos aspektusát jelenti az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködése, amelynek az Ogytv. külön fejezetet szentelt. A részletes szabályozás oka, hogy az EU tagállami részvételen alapuló fórumain – így a Tanács és az Európai Tanács ülésein – egyaránt a végrehajtó hatalomhoz kötődő személyek jelenítik meg hazánk érdekeit. Az Országgyűlésnek pedig biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy akár előzetesen meghatározhassa a képviselendő álláspontot, akár csak tájékozódjon a Kormány által képviselni kívánt, illetve képviselt álláspontról. Emellett az Ogytv. egyéb tájékoztatási formákat is előír.⁴²

Az ellenőrzési eszközök sokszínűsége miatt azokat fórumok szerint csoportosítja a szakirodalom. Ennek alapján a plenáris ülés, a bizottság és a szakosított szervek általi ellenőrzést különíthetjük el egymástól.

4.3.2. Ellenőrzés a plenáris ülésen

A plenáris ülésen az ellenőrzési eszközök széles tárháza áll a képviselők rendelkezésére.

Beszámolók, jelentések: a Kormány és más szervek parlamenti ellenőrzésének különböző erősségű formái a beszámolók, a jelentések, illetve a tájékoztatók.⁴³ A beszámoló és a jelentés közös sajátossága, hogy azokat az Országgyűlés megvitatja, és dönt az elfogadásukról. Ez az egyszerű tudomásulvételre is korlátozódhat.⁴⁴

A politikai vita: a parlament bármelyik funkcióját gyakorolja, annak során politikai párbeszédet folytat.⁴⁵ A politikai vita intézménye a Kormány munkájának sajátos ellenőrzési

⁴⁰ Lásd erről CSERNY Ákos (2009): A miniszter alkotmányos jogi felelőssége az európai országokban. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 4. sz. 19–26.

⁴¹ Lásd: CSERNY Ákos (2009): A miniszteri felelősség Magyarországon. *Új Magyar Közizgatás*, 2. évf. 9. sz. 38–43.

⁴² Ogytv. VI. fejezet.

⁴³ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 140.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo., 142.

eszköze, és bármely átfogó politikai témakörben kezdeményezhető.⁴⁶ A politikai vita lényege, hogy a kezdeményező által meghatározott, jelentős politikai kérdésről a plenáris ülésen a nyilvánosság előtt fejtheti ki véleményét a Kormány, a kormánypárti és az ellenzéki képviselők.⁴⁷ A Kormány vagy a képviselők együtöde kezdeményezésére az Országgyűlés politikai vitát tart.⁴⁸ Megtartása tehát – elvileg – nem függ a többség akaratától,⁴⁹ ellenzéki jogként tekinthetünk erre. Minden képviselő ülésszakonként legfeljebb két politikai vita kezdeményezését támogathatja.⁵⁰

Interpelláció, kérdés, azonnali kérdés: a plenáris ülésen az egyes képviselők által gyakorolható hagyományos parlamenti ellenőrzési eszköz az interpelláció, a kérdés, az azonnali kérdés, amelyek közös tulajdonsága, hogy alapvető információszerzés eszközei, néhány sajátossággal azonban mindegyik rendelkezik.

Az országgyűlési képviselő **interpellációt** a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó minden ügyben **magyarázat kérése céljából** intézhet.⁵¹ A **kérdések** címzett köre ennél szélesebb: az országgyűlési képviselő az interpelláltakon kívül az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben intézhet kérdést.⁵² A kérdésre és az interpellációra egyaránt szóban kell válaszolnia a címzettnek a plenáris ülésen, a helyettesítés és az írásbeli válaszadás kivételes. Az interpelláció különleges súlyát az adja meg, hogy az arra adott válaszáról – ha azt a képviselő nem fogadta el – az Országgyűlés dönt. Ha a parlament sem fogadta azt el, az interpelláció – bizottsági jelentés formájában – ismét a plénum elé kerül.⁵³ Az interpellációra adott válasz elutasítása nincs összekötve a bizalmatlansági intézménnyel, a válasz elutasítása mégis jelzésértékű.⁵⁴

Az **azonnali kérdések és válaszok órájára** minden ülésen kell lehetőséget biztosítani.⁵⁵ Az azonnali kérdés nehézsége a válaszadó számára az, hogy a kérdést nem kell előre írásban benyújtani, csak a tárgyát kell megjelölni, így csak elhangzásakor derül ki, hogy miről van szó.⁵⁶ Az azonnali kérdések órájában az Alaptörvény szerint válaszadásra kötelezettek kötelesek az ülésteremben tartózkodni.⁵⁷

Ha a kérdező nem fogadja el a helyettesítést, legkésőbb a harmadik soron következő azonnali kérdések órájában már személyesen kell választ adnia.

Napirenden kívüli felszólalás: Országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben az ülés első – többnapos ülés esetén első két – napján az ülésnap kezdetekor – a felszólalás tárgyát és okát megjelölve – a képviselőcsoport nevében annak vezetője, vagy

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo., 143.

⁴⁸ HHSz. 86. §.

⁴⁹ SOLTÉSZ (2010): i. m., 143.

⁵⁰ HHSz. 86. §

⁵¹ Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés.

⁵² Alaptörvény 7. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁵³ Ogytv. 42. §.

⁵⁴ SOLTÉSZ (2010): i. m., 146.

⁵⁵ HHSz. 125. §.

⁵⁶ SOLTÉSZ (2010): i. m., 146.

⁵⁷ Ogytv. 43. §.

a képviselőcsoport általa felkért tagja legfeljebb öt percben felszólalásra jogosult. A köztársasági elnök, a miniszterelnök és a Kormány tagjai rendkívüli ügyben napirenden kívül felszólalhatnak. A Kormány tagjai legfeljebb ötperces felszólalásra jogosultak. Ebben az esetben észrevétel céljából az, aki személyében érintett, továbbá a képviselőcsoport vezetője kétperces hozzászólásra kérhet szót.⁵⁸

4.3.3. *Ellenőrzés a bizottságokban*

A bizottságok általi ellenőrzés általános fórumát az **állandó bizottságok** jelentik, de ide soroljuk a **vizsgálóbizottságok** tevékenységét is. Utóbbiról részletesebben a szervezeti felépítés körében írunk.

Az állandó bizottságok révén megvalósuló ellenőrzés fontos területe a különböző beszámolók, jelentések és tájékoztatók megvitatása. Ennek keretében előzetesen megtárgyalják az Országgyűléshez benyújtott beszámolókat, jelentéseket. A bizottságok határozati javaslatot nyújthatnak be az Országgyűlésnek, amelyben a beszámoltatással összefüggésben intézkedések, feladatok meghatározását kezdeményezik. Törvények, illetve országgyűlési határozatok esetenként arra kötelezik a Kormányt vagy egy-egy minisztert, hogy meghatározott kormányzati feladatok végrehajtásáról ne az Országgyűlésnek, hanem közvetlenül a hatáskörrel rendelkező bizottságnak számoljanak be, de a bizottság is kérhet tájékoztatást, meghallgatást a minisztertől.⁵⁹

4.3.4. *Az Országgyűlés ellenőrző szervei*

A Kormány (és a közigazgatás) ellenőrzésében az Országgyűlést szakosított ellenőrző szervei, az **Állami Számvevőszék** és az **alapvető jogok biztosa** (ombudsman) segítik. (Lásd az Állami Számvevőszékről és az Alapvető jogok biztosáról szóló részt.) Bár ezek a parlament ellenőrző szervei, ugyanakkor sajátos, önálló (a függetlenségüket is biztosító) alkotmányos státusuk van, vagyis szervezetileg nem a parlament részei. Míg az Országgyűlés elsősorban a Kormányon keresztül képes a közigazgatás ellenőrzésére, ellenőrző szervei mélyebben, szélesebb körben és közvetlenül is gyakorolják ezt.⁶⁰

5. Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása

5.1. A plenáris ülés

Az Országgyűlés legfőbb döntéshozó fóruma a plenáris ülés, a **képviselők együttes ülése**. Ezen minden képviselő jogosult, és egyben köteles is részt venni.⁶¹ Amikor az Alaptörvény, jogszabály vagy más jogforrás egy hatáskör címzettjeként az Országgyűlést nevesíti,

⁵⁸ HHSz. 18. §.

⁵⁹ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 149–150.

⁶⁰ Uo., 153.

⁶¹ Ogytv. 28. § (1) bekezdés.

e hatáskört a plenáris ülés gyakorolja. A plenáris ülésen – ha minden képviselői helyet betöltöttek – 199 képviselőn, illetve – az adott nemzetiség politikai aktivitásától és a választási eredményektől függően – 13 nemzetiségi szószólón kívül a köztársasági elnök, a Kormány tagjai (vagy a helyettük eljáró államtitkárok) vehetnek részt, és értelemszerűen megjelenési kötelezettség terheli a beszámolóra, jelentéstételre kötelezettet, illetőleg azt, akihez kérdés intézhető.

5.2. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés tisztségviselői az **Országgyűlés elnöke (a házelnök), az alelnökök, a jegyzők és a háznapy**. Valamennyi tisztségviselőt a parlament választja meg a jelen lévő képviselők több mint felének szavazatával. Míg a házelnöknek, az alelnököknek és a jegyzőknek képviselői megbízatással kell rendelkeznie, a háznapygal szemben nincs ilyen felétel. Az 1990 óta kialakult szokás szerint az Országgyűlés elnöke mindig a legnagyobb parlamenti frakciót alkotó párt tagjai közül kerül ki, míg az alelnöki és a jegyzői tisztségek megoszlanak a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok jelöltjei között, de arra nincs állandó gyakorlat, hogy milyen arányban, számuk ciklusonként eltérő lehet.

A házelnök nem csupán a törvényhozás szervének **legfőbb tisztségviselője**, hanem egyben fontos **közjogi méltóság** is, akinek a parlament tevékenységén túlmutató alkotmányos funkciói is vannak, illetve lehetnek. Így az Országgyűlés elnökének alkotmányos feladat- és jogköre két fő részből áll: az Országgyűlés működésével közvetlen kapcsolatban lévő, valamint az egyéb alkotmányos hatáskörök.

Az Országgyűlés munkájához kötődő teendők közül az Alaptörvény csak néhány olyan feladat- és hatáskört említ, amelyek garanciális jelentőségűek a parlament folyamatos és alkotmányos működése szempontjából. Így az Országgyűlés elnöke aláírja az Országgyűlés által elfogadott törvényt és megküldi a köztársasági elnöknek; a köztársasági elnök kérésére véleményt nyilvánít az Országgyűlés feloszlataáról. Az Országgyűlés elnökének feladatkörét részletesen a (törvényi és határozati) házszabályi rendelkezések határozzák meg. Ezek szerint a házelnök

- biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását,
- gondoskodik az Országgyűlés tekintélyének megóvásáról, az Országgyűlés rendjének és biztonságának fenntartásáról, valamint az Országgyűlés munkájának megszervezéséről,
- az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol,
- képviseli az Országgyűlést,
- összehívja és vezeti az Országgyűlés plenáris üléseit,
- a parlamenti munka folyamatosságának érdekében fontos koordinációs feladatokat lát el,
- irányítja az Országgyűlés hivatali szervezetét.⁶²

⁶² Ogytv. 2. § (2) bekezdés.

Az Alaptörvény által meghatározott **egyéb funkcióinak** keretei között a házelnök

- más közjogi méltóságokkal együtt megállapítja az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát,
- tagja a rendkívüli állapot idején létrehozandó Honvédelmi Tanácsnak,
- a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéseig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit gyakorolja.

Az Országgyűlés elnöke **nem általános helyettese az államfőnek**, jóllehet meghatározott esetekben helyettesíti a köztársasági elnököt. Ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés elnöke a tisztségénél fogva, az Alaptörvényben megállapított feltételek esetén látja el a köztársasági elnöki teendőket, s nem valamifajta „alelnöki” típusú helyettes, aki általános helyettese volna az államfőnek.⁶³ A köztársasági elnököt a **mindenkori** országgyűlési elnök helyettesíti, vagyis, ha a helyettesítés idején megváltozna az Országgyűlés elnökének személye, akkor az új parlamenti elnök lépne az államfő helyettesítőjének helyébe.⁶⁴

A házelnököt – az általa meghatározott rendben – **alelnökök** helyettesítik. Az alelnökök legfontosabb feladata, hogy az Országgyűlés elnökét és egymást váltva vezetik az Országgyűlés üléseit.

A házszabályi rendelkezések fogalomhasználata ezért különbséget tesz a „házelnök” és az „ülést vezető elnök” között. Az előbbi fogalom kizárólag az Országgyűlés elnökét (az őt megillető jogosultságokat és kötelezettségeket) jelzi, míg az „ülést vezető elnök” fogalma alatt az Országgyűlés elnöke mellett az ülésvezetésben éppen őt helyettesítő alelnököt is érteni kell.

A házelnök az alelnökök véleményének meghallgatása után határozza meg, hogy az alelnökök mikor, illetve milyen sorrendben vezetik az Országgyűlés üléseit. Az ülés vezetésében az Országgyűlés elnökének és alelnökeinek azonosak a jogai és kötelességei. Az Országgyűlés alelnökeinek egyébként nincs önálló jogkörük.⁶⁵

A **háznagy** gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a házelnök részére az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában ad át. A háznagy a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.

Az Országgyűlés **jegyzői** közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében, a kézfelemeléssel történő szavazásnál – szükség esetén – összeszámolják a szavazatokat, a titkos szavazásnál szavazatszámoló bizottságként járnak el, felolvassák az országgyűlési iratokat, eskütételnél előolvassák az eskü szövegét, vezetik a felszólalásra jelentkezett képviselők névsorát, jelzik az ülést vezető házelnöknek vagy alelnöknek a beszédidő lejártát, valamint hitelesítik az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét.

⁶³ A 7/1990. (IV. 23.) AB határozat szerint az Országgyűlés elnöke „nem tekinthető helyettes vagy ideiglenes köztársasági elnöknek”. SZENTE Zoltán (2009a): 21. §. [Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 749., 9. lábjegyzet.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ SOLTÉSZ (2010): i. m., 35.

Az Országgyűlés ülésén – a házelnök által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egy kormánypárti országgyűlési képviselő-csoporthoz, illetve egy ellenzéki országgyűlési képviselőcsoporthoz tartozik (soros jegyzők).

5.3. A frakciók (képviselőcsoportok)

A frakció (parlamentari képviselőcsoport) általánosán úgy határozható meg, mint **valamely képviseleti szervben (parlament, helyi önkormányzat képviselő-testületében) az azonos pártállású képviselők jogilag elismert, szervezett csoportja**.⁶⁶

Az Alaptörvény szerint **az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására** a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint országgyűlési **képviselőcsoportot alakíthatnak**.⁶⁷ A HHSz. szerint az országgyűlési képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó legalább öt képviselő jogosult. Frakciót alkothat az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szerezték. A képviselő csak egy frakciónak lehet tagja. Az ugyanahhoz a párthoz tartozó képviselők pedig csak egy képviselőcsoportot alakíthatnak. A képviselők előző általános választásán közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz, illetve azok jogutódjához tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására jogosultak.⁶⁸

A frakciókat, illetve vezetőiket azonban meghatározott kollektív jogok, illetőleg „többletjogok” illetik meg.⁶⁹ Az Alaptörvénynek és törvényeknek is vannak olyan rendelkezései, amelyek meghatározott jogosultságokat csak a frakcióvezetőknek biztosítanak.

A képviselő a frakcióból kiléphet, és a frakció is dönthet úgy, hogy valamely tagját kizárja. A kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni, és csak hat hónap elteltével csatlakozhat más képviselőcsoporthoz.⁷⁰

Megszűnik a frakció, ha tagjainak létszáma 5 – illetve bizonyos esetekben 3 – fő alá csökken, ha a frakció ezt határozatban mondja ki, illetve, ha megszűnik az a párt, amelyhez a frakció tagjai tartoznak.⁷¹

5.4. A bizottságok

5.4.1. A bizottságokról általában

A parlamenti munka **hatékonysága** megkívánja, hogy a plenáris tárgyalást, illetve az ott hozott döntéseket a kisebb létszámú, „**szakmai**” **alapon szerveződő testületek**, a bizottságok készítsék elő. A bizottságok feladata tehát az, hogy folyamatosan segítsék az Országgyűlést

⁶⁶ LAMM Vanda szerk. (2009): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex, 252.

⁶⁷ Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdés.

⁶⁸ HHSz. 1–2. §.

⁶⁹ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 57.

⁷⁰ HHSz. 2. §.

⁷¹ HHSz. 5. §.

a törvényalkotó és ellenőrző tevékenységében, és előmozdítsák az Országgyűlés tárgyalásának **eredményességét**.⁷² Az országgyűlési bizottságok fő típusai:

- a törvényalkotási bizottság,
- a nemzetiségeket képviselő bizottság,
- az állandó bizottságok,
- az ideiglenes bizottságok, ezeken belül
 - az eseti bizottságok és
 - a vizsgálóbizottságok.

5.4.2. A törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság

Úgy a törvényalkotási bizottság, mint a nemzetiségeket képviselő bizottság parlamenti jogunk új elemei, amelyek nem illeszthetők be a rendszerváltás után jellemző állandó és ideiglenes bizottságok rendszerébe, mind feladataikat, mind tagságukat tekintve **sui generis** (máshova nem sorolható, sajátképi) intézményei az Országgyűlésnek. A nemzetiségek országgyűlési képviseletét előíró alaptörvényi rendelkezés és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény tette szükségessé a nemzetiségeket képviselő bizottság felállítását, míg a törvényalkotási bizottságot a 2014-es – a részletes vitát bizottsági szintre helyező – házsabályreform hívta életre.

A **törvényalkotási bizottság** fő feladata a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok alapján az összegző módosító javaslat elkészítése. Ennek az összetett feladatnak az ellátása indokolta azt, hogy az Országgyűlés legnagyobb létszámú bizottságaként tevékenykedjen (a létszámáról és a tagságról más bizottságokhoz hasonlóan a plenáris ülés dönt). A törvényalkotási bizottság politikai súlyát jól mutatja, hogy elnöke egyúttal az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke.⁷³

A **nemzetiségeket képviselő bizottság** a nemzetiségeket érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely a törvényekben, a határozati házsabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. A nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról. A nemzetiségeket képviselő bizottság **tagsága speciális**: a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló vehet részt a munkájában. A nemzetiségi szószólók a plenáris ülésen csak korlátozott beszédjoggal rendelkeznek, tevékenységük legfontosabb fóruma így a nemzetiségeket képviselő bizottság.

5.4.3. Az állandó bizottságok

Az állandó bizottság az Országgyűlés **kezdeményező, javaslattevő, véleményező**, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben **üggydöntő**,

⁷² SOLTÉSZ (2010): i. m., 42–43.

⁷³ Ogytv. 21/A. §.

valamint a kormányzati munka **ellenőrzésében közreműködő** szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.⁷⁴

Az Alaptörvény előírja, hogy az Országgyűlés országgyűlési képviselőkkel álló állandó bizottságokat alakít.⁷⁵ Az Országgyűlés az alakuló (vagy a következő) ülésén alakítja ki bizottsági rendszerét, azaz határoz arról, hogy milyen elnevezéssel, hány alelnökkel és taggal, mely bizottságok működjenek.⁷⁶ Az Ogytv. előírja, hogy **kötelező létrehozni** a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot.

Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően **a kormányzat** feladatköréhez **igazodik**,⁷⁷ de nem mechanikusan.⁷⁸

A bizottságok feladatai, így tevékenységük is az Országgyűlés főbb funkcióihoz kapcsolódnak.⁷⁹ Az egyes állandó bizottságok munkájában azonban eltérő súlyú **a törvényalkotásban való közreműködés**, illetve **a kormányzati ellenőrző szerep**. Az állandó bizottságok gyakran albizottságokban végzik munkájukat.⁸⁰

Az állandó bizottságok megbízatása határozatlan időre, de legfeljebb a ciklus végéig szól, noha bizottsági struktúráját – a kötelezően létrehozandó bizottságokra vonatkozó szabályok tiszteletben tartásával – bármikor módosíthatja az Országgyűlés. A bizottságok elnökét, alelnökeit és tagjait az Országgyűlés választja meg. Az állandó bizottságok tisztségviselői és **tagjai csak képviselők** lehetnek. Többségi kormányzás esetén az állandó bizottságokban – ahogyan a parlamentben is – **a kormánypárti képviselők vannak többségben**.⁸¹ A bizottságok többségében – a parlamenti arányoknak megfelelően – kormánypárti elnök van. Az Országgyűlés úgy is határozhat, hogy valamely állandó bizottságba mind a kormánypárti képviselőcsoportok, mind az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelölhetnek (**paritásos bizottság**). Az ellenzéki jogok védelmében a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság paritásos bizottság.⁸²

5.4.4. Az ideiglenes bizottságok

Az ideiglenes bizottság mint kifejezés (ma már) nem tételes jogi, csak a jogtudomány használja azt mint gyűjtőfogalmat, az eseti és a vizsgálóbizottságot értve alatta. Ezekben közös, hogy (1) nem egy általánosan megjelölt feladatkörbe tartozó, hanem mindig konkrétan megjelölt ügyekkel foglalkoznak, (2) működési idejük általában rövidebb, mint az állandó

⁷⁴ Ogytv. 15. § (1) bekezdés.

⁷⁵ Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdés.

⁷⁶ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 42.

⁷⁷ Ogytv. 16. § (1) bekezdés.

⁷⁸ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 42.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Uo., 44.

⁸¹ Uo.

⁸² Ogytv. 15–18. §§.

bizottságoké (nem töltik ki a teljes ciklust), (3) tevékenységük nem a törvényjavaslatok megvitatásához kötődik.

Az eseti bizottság. Az Országgyűlés az eseti bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat. Feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg. Tipikus eseti bizottsági feladat a **törvénytervezet előkészítése** (kodifikáció) – e csoportba tartozott az Alaptörvényt előkészítő Alkotmány-előkészítő eseti bizottság is –, illetve a **személyi javaslat tétele** (például alkotmánybíró-jelölő bizottság). Az eseti bizottság **tagjainak legfeljebb fele nem képviselő is lehet**. Az eseti bizottság elnöke és alelnöke csak képviselő lehet, az eseti bizottság nem képviselő tagjait szavazati jog nem illeti meg. Az eseti bizottság határozatképessége szempontjából a képviselő bizottsági tagokat kell figyelembe venni.⁸³

Vizsgálóbizottság. Vizsgálóbizottságot az Országgyűlés bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására küldhet ki. Nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van. Nem terjedhet ki a vizsgálat továbbá olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya. Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők együtöde kezdeményezhet. A vizsgálóbizottság **paritásos bizottság**. **Munkájának eredményéről jelentést nyújt be** az Országgyűlésnek, amelynek tartalmi elemeit az Ogytv. részletesen meghatározza.⁸⁴

5.5. A Házbizottság

A Házbizottság alapvető feladata **az Országgyűlés folyamatos működésének biztosításában, az ülések napirendjének kialakításában, az indítványok bizottsági tárgyalásának előkészítésében, az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előzetes egyeztetésében határozható meg**.⁸⁵ A Házbizottság nem állandó vagy ideiglenes bizottság **(nem része a bizottsági rendszernek)**.⁸⁶ A Házbizottság tesz javaslatot arra, hogy az Országgyűlés mely előterjesztéseket mikor és hogyan tárgyaljon meg. A Házbizottságban állapodnak meg a frakciók arról, hogy melyik napon mely előterjesztéseket vitassa meg a Ház, mi legyen a napirendi pontok sorrendje.

A Házbizottság **elnöke** a házelnök, **tagjai** az alelnökök, a képviselőcsoportok vezetői és a háznagy. A Házbizottság ülésein tanácskozási joggal rendszeresen részt vesz a Kormány képviselője. **Szavazati joga csak a frakcióvezetőknek van**. A Házbizottság működésének alapelve az **egyetértésen** alapuló állásfoglalás.⁸⁷ A Házbizottság rendszerint nem formális szavazással hozza meg döntéseit, hanem a frakciók álláspontjának kifejtése után

⁸³ Ogytv. 23. §.

⁸⁴ Ogytv. 26. § (2) bekezdés.

⁸⁵ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 39.

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ Ogytv. 12–13. §.

az Országgyűlés elnöke összefoglalja annak eredményét, majd kimondja a Házbizottság állásfoglalását. Egyetértés hiányában a döntési, illetve a javaslattevési jogok az Országgyűlés elnökét illetik meg. Javaslatáról az Országgyűlés határoz.⁸⁸

5.6. Az Országgyűlés egyéb szervei

A **bizottsági elnökök értekezlete** áttekinti az Országgyűlés munkarendjét, a Kormány törvényalkotási programját, valamint a bizottságokat érintő feladatokat, egyeztetést folytat a bizottságok működésével kapcsolatos vitás kérdésekben, véleményezi a bizottságok működését érintő javaslatokat. Elnöke a házelnök, tagjai az Országgyűlés állandó bizottságainak elnökei, a törvényalkotási bizottság elnöke, valamint a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke. Ülését a házelnök hívja össze, amelyen csak az állandó bizottság, a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke rendelkezik szavazati joggal.⁸⁹

Az **Európai Unió Konzultációs Testület** az Országgyűlés és a Kormány közti uniós ügyekben történő együttműködésben játszik fontos szerepet. Ülésén a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és al-elnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, a külügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek vehetnek részt.⁹⁰

Az **Országgyűlés Hivatala** az Országgyűlés munkaszerve, amelyet a főigazgató vezet. Az Országgyűlés Hivatala foglalkoztatja a parlament szakértőit, döntés-előkészítő tevékenységet végez, felelős az Országgyűlés infrastruktúrájáért és gazdálkodásáért, valamint hatáskörébe tartozik az Országgyűlési Könyvtár és az Országgyűlési Múzeum működtetése is.⁹¹

Az **Országgyűlési Őrség** fegyveres szerv, gondoskodik az Országgyűlés biztonságáról, működését az Országgyűlés elnöke irányítja. Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, az Ogytv.-ben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása.⁹²

6. Az Országgyűlés működési rendje

6.1. Az Országgyűlés megbízatásának kezdete

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló üléssel kezdődik.⁹³ Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés működése és tisztségviselőinek, képviselőinek megbízatása is.⁹⁴

⁸⁸ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 39.

⁸⁹ HHSz. 119. §.

⁹⁰ Ogytv. 69. §.

⁹¹ Ogytv. XII. fejezet.

⁹² Ogytv. XIII. fejezet.

⁹³ Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés.

⁹⁴ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 29.

Az alakuló ülést – a választást követő harminc napon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze,⁹⁵ a képviselők megbízólevelüket is a köztársasági elnöknek nyújtják be.⁹⁶

Az alakuló ülésen az Országgyűlés **megteremti működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit**: elfogadja a választási beszámolókat, igazolja a képviselők mandátumát, akik ezt követően esküt tesznek, és megválasztja az Országgyűlés tisztségviselőit, az elnököt, az alelnököket és a jegyzőket.⁹⁷ Az Országgyűlés már az alakuló ülésen létrehozhatja állandó bizottságait, de erre egy későbbi ülésen is sor kerülhet.⁹⁸ Az alakuló ülés legfontosabb személyi és szervezeti döntéseit, így a tisztségviselők megválasztását, a bizottsági rendszer kialakítását a frakciók politikai megállapodása alapozza meg.

Az Országgyűlés alakuló ülésén a köztársasági elnök felkéri a legidősebb képviselőt a **korelnöki**, a négy legfiatalabb képviselőt pedig a **korjegyzői** feladatok ellátására.⁹⁹ Az alakuló ülést az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáig a korelnök vezeti. Az alakuló üléssel összefüggő bejelentéseket, így a frakciók megalakulásáról szóló bejelentést is a korelnökhöz címezve kell megtenni.

6.2. Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése

Az Alaptörvény az Országgyűlés megbízatásának keletkezése mellett annak megszűnését is egyértelműen meghatározza: **a megbízatás az alakuló üléssel kezdődik, és az új Országgyűlés alakuló üléseig tart.** Ezzel biztosítható az Országgyűlés működésének folyamatosága, így amennyiben arra sürgősen szükség van (például különleges jogrend bevezetése indokolt), összehívható a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés is.

A parlament mandátumának hosszát az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése határozza meg, miszerint az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő **negyedik év** április vagy május hónapjában kell megtartani. **Előrehozott választásokat** tehát a feloszlás, illetve az Országgyűlés feloszlata eredményezhet.

A **feloszlásról** az **Országgyűlés** egyszerű többséggel – a különleges jogrend időtartamát kivéve – bármikor határozhat, lerövidítve saját megbízatási idejét.

A **feloszlásra a köztársasági elnöknek van lehetősége**, amennyiben:

- a **Kormány** megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven nap alatt nem választja meg, vagy
- az adott évre vonatkozó **költségvetési törvényt** az Országgyűlés ugyanazon év március 31-ig nem fogadja el.¹⁰⁰

A köztársasági elnöknek a döntés meghozatalakor **szabad mérlegelési joga van**, köteles azonban kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és a frakciók vezetőinek

⁹⁵ Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés.

⁹⁶ Ogytv. 30. § (1) bekezdés.

⁹⁷ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 29.

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Uo., 37.

¹⁰⁰ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés.

véleményét. A feloszlátási jog időben nem korlátlan, ha a feloszlátási feltételek teljesülésekor a köztársasági elnök nem dönt azonnal, és az Országgyűlés „helyrehozza” a mulasztást, a köztársasági elnök feloszlátási joga elvész. Garanciális jelentőségű, hogy a feloszlást és a feloszlátást követően kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

6.3. A tanácskozási rend

Az Országgyűlés ülésein gyakorolható a képviselői jogok többsége, s ezeken keresztül tölti be a parlament alkotmányos funkcióját. A következőkben a tanácskozási renddel kapcsolatos néhány alapvető követelményt, illetve sajátosságot emelünk ki.

A tanácskozási renddel kapcsolatos egyik legfontosabb jogállami követelmény az Országgyűlés **rendszeres ülésezése**. Ezt az elvet az Alaptörvény is tartalmazza, biztosítékait pedig sarkalatos törvényi szabályozásra bízta.¹⁰¹ Sem az alkotmányozó, sem az Alkotmánybíróság nem határozta meg azonban egzaktan (például napokban, hetekben mérve), hogy az ülések milyen gyakorisága minősül „rendszeresnek”.

A gyakori ülésezés elsősorban az ellenzék érdeke, hiszen ellenőrzési eszközökkel is csak az üléseken élhetnek. Ugyanakkor a kormányoldal érdeke is az, hogy az ülések észszerű időn belül kövessék egymást, mivel a hosszú szünetek a parlament „reakcióidejének” növekedéséhez, a törvényalkotás lelassulásához vezetnek.

Az Országgyűlés megbízatása ülésszakokra, az ülésszakok ülésekre, az ülések pedig ülésnapokra tagolódnak. **Évente két rendes ülésszakot** tart a parlament, a tavaszt február 1. és június 15. között, illetve az őszt szeptember 1. és december 15. között. A köztes időszakokban **rendkívüli ülésre vagy ülésszakra** hívható össze az Országgyűlés.¹⁰²

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés ülései **nyilvánosak**. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat.¹⁰³ Napjainkra kisebb jelentőségű a karzat nyilvánossága, fontosabb a parlamenti munka médiumokon, s különösen az interneten¹⁰⁴ történő nyomon követhetősége.

A parlamenti munka hatékonyságának egyik kulcsa a fegyelmezett tanácskozás – az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése. Ennek érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott **rendészeti és fegyelmi jogkört** gyakorol.

¹⁰¹ Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdés.

¹⁰² Ogytv. 32–35. §.

¹⁰³ Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁴ Ezúton ajánljuk a tisztelt hallgatók figyelmébe az Országgyűlés honlapját, amelynek írománykeresőjében valamennyi törvényjavaslat és egyéb indítvány szövege, bizottsági és plenáris eseményei, a módosító javaslatok, a hozzászólások szövegei, szavazások eredményei visszakereshetők. Lásd: www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese. Emellett a képviselők, a bizottságok és frakciók tevékenysége is nyomon követhető, fontos elsődleges forrást jelentve tudományos kutatásokhoz – akár szakdolgozatokhoz is.

A fegyelmi jog személyi hatálya csak a felszólalókra korlátozódik, míg a rendészeti jog az Országházban tartózkodó egyéb személyekre is vonatkozik. A fegyelmi jogi szankciók a felszólítástól a képviselői jogok felfüggesztésén keresztül a kivezetetésig terjednek.

A parlament ülésein nincs meghatározva, hogy hány képviselővel tekinthető **tanácskozásképesnek**. Az Országgyűlés akkor **határozatképes** (akkor van meg a „quorum”), ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van.¹⁰⁵

Egy kivételt ismer az Alaptörvény a határozatképességi követelmény alól, a köztársaságielnök-választás második fordulóját: „A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta.”¹⁰⁶

Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg.¹⁰⁷ Ezt nevezi a szakirodalom relatív egyszerű többségnek, vagy röviden **egyszerű többségnek**. Emellett ismert még az **abszolút többséget**, **minősített többséget** és **abszolút minősített többséget** igénylő döntéshozatal is. Ezeket az 1. táblázat szemlélteti:

1. táblázat

A parlamenti döntések többségi követelményei

	relatív többség „A jelen lévő képviselők...”	abszolút többség „Az összes képviselő...”
egyszerű többség „...több mint fele”	- törvények elfogadása - parlamenti tisztségviselők választása	- miniszterelnök megválasztása - konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadása
minősített többség „...kétharmada”	- sarkalatos törvények elfogadása (törvényi és határozati) házaszábi rendelkezések elfogadása - képviselő mentelmi jogának felfüggesztése	- Alaptörvény vagy módosításának elfogadása - EU-csatlakozási szerződés kötelező hatályának elismerése - alkotmánybíró-választás - köztársaságielnök-választás az első fordulóban

Megjegyzendő, hogy a minősített többségnek létezik a képviselők kétharmadánál is szigorúbb szabálya: a házszabálytól való eltérés elfogadásához a jelen lévő képviselők legalább négyötödének támogatása szükséges.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdés.

¹⁰⁶ Alaptörvény 11. cikk (4) bekezdés. Ugyanakkor jelezniünk kell, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés értelmezhető akár úgy is, hogy az Országgyűlésnek ilyenkor is határozatképesnek kell lennie. Emellett elsősorban az az érv hozható fel, hogy az Országgyűlés csak akkor hozhat érvényesen döntést, ha határozatképes, mert ez a hatáskör gyakorlás alapfeltétele, ezért e követelménynek ebben a szavazási fordulóban is teljesülnie kell, azaz e feltételtől nem lehet eltekinteni. A határozatképesség hiányában elfogadott országgyűlési döntés ugyanis semmis. Az Országgyűlés általi választás pedig – e felfogás szerint – csak akkor teljesül, ha ezt a döntést határozatképes testület hozza meg. A határozatképesség követelményére tekintettel ezért ezt az alaptörvényi rendelkezést úgy is lehet értelmezni, hogy az Országgyűlésnek ilyenkor is határozatképesnek kell lennie, ennek – a rendeltetésszerű működés követelménye miatt – minden körülmények között teljesülnie kell, de határozatképesség esetén a szavazásban részt vevők számára tekintet nélkül hozhat döntést.

¹⁰⁷ Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés.

¹⁰⁸ Ogytv. 65. § (1) bekezdés.

Az Országgyűlés **főszabály szerint nyílt, kivételesen titkos** szavazással határoz. A nyílt szavazás történhet kézfelemeléssel, vagy szavazatszámoló gép alkalmazásával, illetve név szerint.

7. Az országgyűlési képviselők jogállása

7.1. A mandátum jellege

A képviselőknek a választóiktól, illetve bármely speciális érdekközösségtől való intézményes, jogi függetlenségét nevezzük a **szabad mandátum elvének**.¹⁰⁹ A képviselők jogállásának alapja a szabad mandátum, megválasztásuk után a képviselők jogilag függetlenné válnak választóiktól. Nem lehet utasítani, beszámoltatni és tevékenységük vagy szavazataik miatt visszahívni őket. A parlamentben állásfoglalásukat szabadon, lelkiismeretük és meggyőződésük szerint alakítják ki, és ennek megfelelően szavaznak.¹¹⁰ Megbízásuk során az egész népet képviselik, erre utal az Alaptörvény: tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.¹¹¹

A szabad mandátum elve azt is jelenti, hogy a képviselő jogi értelemben pártjától is független, jogi eszközökkel nem kényszeríthető a párt véleményének képviseletére és nem kötelezhető engedelmisségi nyilatkozatra.¹¹² A képviselők legitimációja a megválasztáshoz, és nem a párthoz kötődik. A képviselők döntő többsége ugyanakkor – szabad elhatározásból – valamelyik párt képviselőcsoportjának a tagja. A képviselői mandátumot is általában valamelyik párt (vagy pártok) jelöltjeként vagy támogatásával nyerték el. Az Országgyűlésben is elsősorban pártjuk programját képviselik. **Politikai értelemben** tehát kötött mandátumról is beszélhetünk. A képviselő a parlamenti munka gyakorlatában sok tekintetben függ frakciójától, például, hogy milyen parlamenti tisztséget tölthet be, milyen bizottságokban tevékenykedik, milyen parlamenti feladatokat kap. A „pártelv” a magyar Országgyűlésben is meghatározza a parlament politikai struktúráját, a képviselők tevékenységét és szerepfelfogását. Ha azonban egy képviselő kilép a frakcióból vagy a képviselőcsoport zárja ki soraiból, mandátumáról nem kell lemondania, erre jogilag nem kötelezhető.¹¹³

Az **egyenlő mandátum elve** a képviselők jogainak és kötelezettségeinek egyenlőségét jelenti.¹¹⁴ Az egyenlő mandátum elvéből következik, hogy bár a képviselők mandátumukat különböző módon, egyéni választókerületben vagy országos listán nyerhetik el, de az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők.¹¹⁵ A képviselői jogegyenlőségből következően minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell, hogy felszólalhasson az Országgyűlés plenáris ülésén, tagja lehessen bizottságnak, és frakciót alakíthasson.¹¹⁶ A jogok többsége minden képviselőt egyénileg is megillet (így például törvényjavaslatot

¹⁰⁹ SZENTE Zoltán (2009b): 20. §. [Az Országgyűlés tagjainak jogállása]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 684.

¹¹⁰ SOLTÉSZ (2010): i. m., 37.

¹¹¹ Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

¹¹² SOLTÉSZ (2010): i. m., 37.

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁵ DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (2007): Az Országgyűlés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 376.

¹¹⁶ SOLTÉSZ (2010): i. m., 70.

nyújthat be, interpellálhat, felszólalhat a vitában), de vannak olyan jogok, amelyekkel több képviselő csak együttesen élhet¹¹⁷ (például a képviselők egyötöde szükséges a bizalmatlansági indítvány benyújtásához, a kötelezően létrehozandó vizsgálóbizottsági kezdeményezéshez, a rendkívüli ülészak vagy ülés összehívásának kezdeményezéséhez, a politikai vita kezdeményezéséhez, illetve a köztársasági elnök jelöléséhez is).¹¹⁸

7.2. A mandátum keletkezése és megszűnése

A képviselő mandátuma a választóktól ered, a választópolgárok akaratnyilvánítása hozza létre. A megbíztatás a megválasztással keletkezik. Így a választások után, az új Országgyűlés alakuló üléséig tulajdonképpen **párhuzamos** képviselői mandátumok vannak érvényben; ez azonban nem jelent alkotmányjogi problémát, mert az újonnan megválasztottak megbíztatása ebben az időszakban még nem teljes körű, hiszen csak az új Országgyűlés megalakulásával válik azzá.¹¹⁹ A képviselői mandátum tehát csak a megbízólevél átadásával, a mandátum igazolásával, az Országgyűlés előtti eskütétellel, illetve az esküokmány aláírásával **válik teljessé**.¹²⁰ A képviselő csak ezt követően gyakorolhatja képviselői jogait (felszólalhat és szavazhat).¹²¹ További feltétel még, hogy vagyonynyilatkozatot tegyen, és szüntesse meg az összeférhetetlenségét.¹²²

A képviselők mandátumának igazolása az Országgyűlés megalakulásának alkotmányos feltétele.¹²³ A **mandátumigazolás** olyan formális eljárás, amelynek során a hatáskörrel rendelkező bizottság megvizsgálja a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét, majd jelentése alapján az Országgyűlés igazolja a képviselő mandátumát. A vizsgálat tehát nem a választás törvényes voltára, érvényességére irányul, ez ugyanis a választási szervek, illetve a bíróságok feladata. Az Országgyűlés köteles létrehozni a mandátumvizsgálattal foglalkozó bizottságot. E feladatokat a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság látja el. E bizottság azonban csak a ciklus közben keletkezett képviselői mandátumokat vizsgálja meg. Ezzel szemben az alakuló ülésen a korelnökből (a legidősebb képviselő) és a korjegyzőkből (nyolc legfiatalabb képviselő) álló bizottság, a sajátjaikon kívül az összes megválasztott képviselő mandátumát megvizsgálja.¹²⁴

A képviselő **megbízatása megszűnik** a következő esetekben:

1. **Az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével.**
2. **Halálával.**
3. **Összeférhetlenség kimondásával.**
4. **Lemondásával:** a képviselő a házelnökhöz benyújtott írásbeli nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A képviselő képviselői megbízatása a lemondás

¹¹⁷ Uo.

¹¹⁸ Alaptörvény 11. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁹ KUKORELLI István (2002): Az Országgyűlés. In BALOGH Zsolt et al. szerk.: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv., 329.

¹²⁰ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 71.

¹²¹ Uo., 71–72.

¹²² Uo., 72. Az összeférhetlenségről lásd a 7.5. alfejezetet.

¹²³ Uo.

¹²⁴ Uo.

- benyújtásával szűnik meg. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.
5. **Ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.** Annak az országgyűlési képviselőnek a megbízatása szűnik meg a megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állása miatt:
 - 5.1. aki már nem magyar állampolgár,
 - 5.2. aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti,
 - 5.3. aki jogerős ítélet alapján büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti,
 - 5.4. akit bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárt,
 - 5.5. aki közügyek gyakorlásától való eltiltás hatálya alatt áll.
 6. **Ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.** A képviselő megbízatása akkor szűnik meg, ha a képviselő egy éven keresztül egy esetben sem vett részt az Országgyűlés szavazásain.¹²⁵

Az országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, az összeférhetetlenség kimondásáról, valamint annak megállapításáról, hogy az országgyűlési képviselő egy éven keresztül nem vett részt az Országgyűlés munkájában, az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.¹²⁶

Ha a képviselő megbízatása ciklus közben szűnt meg, gondoskodni kell a megüresedett mandátum betöltéséről. Egyéni választókerület esetében időközi választást kell kitűzni, listás mandátum esetén a párt nevezi meg az új képviselőt.¹²⁷

7.3. A képviselők jogai és kötelességei

A képviselők jogait és kötelességeit alapvetően **két csoportba** lehet sorolni. Az első csoportba **az Országgyűlés feladataival, működésével kapcsolatos jogok**, illetve kötelezettségek tartoznak. Ilyen például a plenáris üléseken való részvétel, a beszédjog, amelynek alapja a képviselői szólásszabadság, a törvénykezdeményezési, indítványtételi jog, a szavazáshoz való jog, a parlamenti tisztségek viselésének joga, a bizottságokban való részvétel joga, a képviselőcsoport alakításának joga, illetőleg a tájékoztatáshoz való jog.¹²⁸ A második csoportba azok a jogok, illetve kötelezettségek tartoznak, amelyek **a zavartalan parlamenti munka előfeltételeit biztosítják**.¹²⁹ E körbe sorolható a mentelmi jog, az összeférhetetlenség és a javadalmazáshoz, a különböző juttatásokhoz való jogok.¹³⁰

A képviselő joga és kötelessége, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége részt venni az Ország-

¹²⁵ Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés.

¹²⁶ Alaptörvény 4. cikk (4) bekezdés.

¹²⁷ 2011. évi CCIII. törvény 19–20. §.

¹²⁸ SOLTÉSZ (2010): *i. m.*, 70.

¹²⁹ Uo.

¹³⁰ Uo., 70–71.

gyűlés ülésein, továbbá annak az országgyűlési bizottságnak az ülésein, amelynek tagja. A képviselő az Országgyűlés **szavazásain köteles jelen lenni**. Igazolatlan távolmaradását az Országgyűlés üléseiről egy meghatározott mérték felett (ez a szavazások több mint egyharmada) a tiszteletdíj arányos részének megvonásával büntetik.¹³¹ A képviselők jogukat személyesen gyakorolják (például a szavazás), kivétel ez alól a bizottsági ülés, ahol a távol lévő képviselő helyettesítési megbízást adhat egy másik bizottsági tagnak.¹³²

A képviselőknek be kell tartaniuk a tárgyalásra és a fegyelemre vonatkozó rendelkezéseket is, kötelesek vagyonyilatkozatot tenni, bejelenteni keresőfoglalkozásaikat, betartani az összeférhetlenségi szabályokat, és jelezniük kell, ha mentelmi jogukat megsértették.

A képviselőkkel szemben fontos elvárás, hogy folyamatosan kapcsolatot tartsanak választóikkal, vegyék figyelembe véleményüket, és lehetőség szerint képviseljék érdekeiket.

Ezért a képviselők lakossági fórumokon vesznek részt, fogadóórákat tartanak, levélben, e-mailen válaszolnak választóik megkeresésére.

7.4. Az országgyűlési képviselők mentelmi joga

7.4.1. A mentelmi jog fogalma és célja

A képviselői jogállás eleme a mentelmi jog, amelynek célja az, hogy a parlament tagjai személyes biztonságának fokozott védelmével **óvja a törvényhozó testület függetlenségét a parlamenten kívüli illetéktelen befolyásoktól és zaklatásoktól**.¹³³ A mentelmi jog az olyan megalapozatlan hatósági üldözéssel szemben nyújt védelmet, amely a képviselőt törvényhozói funkciója, képviselői tevékenysége miatt éri.¹³⁴ „A mentelmi jog a képviselőt a törvényhozás tagjaként illető olyan jogosultság, amely a parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtó és bírói hatalom befolyásától való mentességét biztosítja. A törvényhozói akarat ugyanis akkor nyilvánulhat meg szabadon, ha a képviselőket e minőségükben végzett munkájuk és ennek során elhangzott nyilatkozataik miatt, utólag, a törvényhozó hatalmon kívül más felelősségre nem vonhatja.”¹³⁵ Mindezen keresztül a mentelmi jog a szabad mandátum védelmi garanciája.¹³⁶

A mentelmi jog egyrészt a képviselői megbízatás gyakorlásához szükséges alapvető véleménynyilvánítási formák, vagyis a parlamenti felszólalások és szavazások tekintetében – néhány kivétellel – abszolút védelmet, teljes felelősségmentességet biztosít annak érdekében, hogy a parlament tagjainak képviselői feladataik teljesítésekor véleményük kifejtése, képviselői magatartásuk miatt ne kelljen tartaniuk későbbi retorzióktól, fele-

¹³¹ Ogytv. 107. §.

¹³² Ogytv. 20. §.

¹³³ A mentelmi jog célja általában is az, hogy a közhivatalt betöltőket feladataik zavartalan, befolyásmentes elvégzéséhez fűződő állami érdek miatt működésükért egyáltalán ne, vagy csak igen korlátozottan lehessen felelősségre vonni. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

¹³⁴ SZENTE (2009b): i. m., 694.

¹³⁵ A védelem nem a képviselők személyes előnyét szolgálja, „hanem a törvényhozási eljárás integritását védi az egyes törvényhozók függetlenségének biztosításával”. *United States v. Brewster* 408 U.S. 501 (1972). Uo.

¹³⁶ MAURERT idézi Szente, Uo.

lősségre vonástól **(felelőtlenség)**.¹³⁷ Másrészt a mentelmi jog célja az is, hogy védelmet nyújtson az alaptalan, zaklató büntető- és szabálysértési eljárásokkal szemben, azaz mentesítse a képviselőket a megalapozatlan, retorziós célzatú hatósági eljárások fenyegetésétől **(sérthetetlenség)**.¹³⁸

A mentelmi jognak tehát ez a két részeleme különböztethető meg, amelyek egymással összefüggésben, egymás védelmi körét kiegészítve fejtik ki hatásukat: a képviselők felelőtlensége **(immunitás, felelősségmentesség)** és sérthetetlensége **(inviolabilitás)**. Valójában ugyanazon védelem két fokozatát jelentik.¹³⁹

7.4.2. A felelőtlenség

A felelőtlenség (*immunitás, felelősségmentesség*) a **képviselői tevékenység büntethetlenségére** irányul.¹⁴⁰ A felelőtlenség azt jelenti, hogy a képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre le adott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt.¹⁴¹ A képviselői immunitás védelmi körében abszolút anyagi jogi felelősségmentességet biztosít a parlament tagjainak.¹⁴²

A képviselői immunitás tehát a képviselői véleménynyilvánítás két alapvető tevékenységi formájára, a **szavazásra és a képviselői felszólalásokra** terjed ki.¹⁴³ Ez a mentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre: közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal való visszaélés.¹⁴⁴

7.4.3. A sérthetetlenség

A mentelmi jog másik fő formája a sérthetetlenség (*inviolabilitás*), amely az Országgyűlés tagjai tekintetében bármely büntető- vagy szabálysértési ügyben, illetve a büntetőjogi kényszerintézkedések esetében **eljárási akadályt** állít azáltal, hogy a képviselőkkel szembeni eljárásokhoz, illetve kényszerintézkedésekhez a parlament jóváhagyását követeli meg.¹⁴⁵ A sérthetetlenség alapján a képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint – a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában – szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni. Ezenkívül a képviselőt csak bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor lehet őrizetbe venni, vagy vele szemben más

¹³⁷ Uo.

¹³⁸ Uo.

¹³⁹ Uo., 695.

¹⁴⁰ Uo.

¹⁴¹ Ogytv. 73. § (1) bekezdés.

¹⁴² SZENTE (2009b): *i. m.*, 695.

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ Ogytv. 73. § (2) bekezdés b) pont.

¹⁴⁵ SZENTE (2009b): *i. m.*, 702.

büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni, továbbá szabálysértés elkövetésének tettenérésekor lehet – ha a szabálysértési őrizet elrendelésének törvényben meghatározott feltételei fennállnak – szabálysértési őrizetbe venni, vagy vele szemben más szabálysértési kényszerintézkedést alkalmazni.¹⁴⁶

A sérthetetlenség tartalma tehát az, hogy a parlamenti képviselőt a parlament előzetes jóváhagyása nélkül **nem lehet szabadságában korlátozni**, illetve olyan eljárásokkal fenyegetni, amelyek akadályozhatják megbízatásának gyakorlásában.¹⁴⁷

7.5. Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége

Az összeférhetlenség azt jelenti, hogy a képviselők meghatározott tisztséget és állásokat nem tölthetnek be, illetőleg bizonyos tevékenységeket nem folytathatnak.¹⁴⁸ Az összeférhetlenség jogintézménye a **képviselői függetlenség** – és ezen keresztül a törvényhozói munka függetlenségének – **biztosítását szolgálja**. Célja, hogy elejét vegyék a nemkívánatos befolyásolásnak, a különböző tisztségek és megbízatások összefonódásának, annak érdekében, hogy a képviselők valóban a köz érdekében tevékenykedjenek.

Az Alaptörvény és az Ogytv. felsorolják azokat a közhatalmi tisztségeket, hivatalokat, az állami, közüzemi, önkormányzati vállalatoknál, illetőleg állami vagy önkormányzati tulajdoni részesedéssel működő gazdasági társaságokban a vezető tisztségeket, amelyeket a képviselők nem vállalhatnak.¹⁴⁹ Ez alapján megkülönböztethető **hivatali, gazdasági és egyéb összeférhetlenség**.

A **közjogi** vagy **hivatali összeférhetlenség** alapja az államhatalmi ágak elválasztásának elve, célja a **hatalommegosztás** követelményeinek érvényesítése.¹⁵⁰ A törvény a **hivatali összeférhetlenség** okaiként felsorolja azokat a közhatalmi tisztségeket, hivatalokat, amelyeket a képviselők nem vállalhatnak.

Így a képviselő nem lehet többek között köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, alelnöke, ügyvezető igazgatója, igazgatóságának tagja, bíró, ügyész, állami vezető – a Kormány tagja és az államtitkár kivételével –, kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közszolgálati jogviszonyban álló személy, közigazgatási szerv munkavállalója stb.

A **gazdasági összeférhetlenségi szabályok** alapvetően ugyanazt a célt szolgálják: annak kizárását, hogy a képviselő olyan gazdálkodó szervezetben legyen vezető tisztségviselő, amelyben az állam, helyi önkormányzat, közttestület, külföldi állam olyan szavazati többséggel vagy részesedéssel rendelkezik, amellyel meghatározó befolyást gyakorolhat annak működésére.

¹⁴⁶ Ogytv. 74. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁴⁷ SZENTE (2009b): i. m., 702.

¹⁴⁸ SOLTÉSZ (2010): i. m., 76.

¹⁴⁹ Ogytv. 80–88. §.

¹⁵⁰ SZENTE (2009b): i. m., 716.

Az eddigieken kívül a törvény **egyéb összeférhetlenségi szabályokat** is megállapít. A képviselő szakmai vagy üzleti ügyben képviselői minőségére nem hivatkozhat. A képviselő a képviselői megbízatásának felhasználásával jogosulatlanul bizalmas információkat nem szerezhet, illetve nem használhat fel. (A szakzsargonban ez az ún. **kijárási összeférhetlenség**.) A képviselő képviselői megbízatásával összefüggésben nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkorai képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja.

Ki kell mondani az összeférhetlenségét annak a képviselőnek,

- akit – képviselői megbízatásának ideje alatt – büntett miatt jogerősen elítéltek, kivéve, ha a közügyek gyakorlásától eltiltották,
- akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi. (Ezt a szakirodalom **méltatlansági összeférhetlenségnek** nevezi.)

A törvény meghatározza a **bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységeket és jövedelmeket**, amelyeket a képviselő a házelnöknek köteles bejelenteni [így például munkaviszonyát és munkavégzésre irányuló más jogviszonyát, önálló vállalkozását, gazdasági társaságban, szövetkezetben fennálló részesedését (tagsági viszonyát), továbbá e szervezetekben betöltött vezető tisztségviselői megbízatását, felügyelőbizottsági tagságát stb.].

A képviselő a mandátuma igazolásától vagy az összeférhetlen helyzet keletkezésétől, illetve annak a képviselő tudomására jutásától, a házelnök és az alelnök az e tisztségre való megválasztásától számított **harminc napon belül köteles a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszüntetni**, illetve megszüntetését kezdeményezni. Ennek megtörténteig a képviselői megbízatásából eredő jogait nem gyakorolhatja, és javadalmazásra sem jogosult. Ha a képviselő e kötelezettségének nem tesz eleget, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés – a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság véleményének kikérése után – tizenöt napon belül határoz az összeférhetlenség kimondásáról.¹⁵¹

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

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

¹⁵¹ Lásd a témáról CSERNY Ákos (2008): A képviselői összeférhetlenség aktuális kérdései: adalékok egy képviselt jogalkotási eljáráshoz. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 1. sz. 26–34.

Felhasznált irodalom

- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (2007): Az Országgyűlés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 376.
- ERDŐS Csaba (2016): *Parlamenti autonómia.* Budapest, Gondolat.
- KUKORELLI István (2002): Az Országgyűlés. In BALOGH Zsolt et al. szerk.: *Az Alkotmány magyarázata.* Budapest, KJK-Kerszöv., 329.
- SMUK Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban.* Budapest, Gondolat.
- SMUK Péter (2014): Az Országgyűlés. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog II.* Győr, Universitas, 27–28.
- SOLTÉSZ István szerk. (2010): *Az Országgyűlés – Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- SZENTE Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba.* Budapest, Atlantisz.
- SZENTE Zoltán (2009a): 21. §. [Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 749.
- SZENTE Zoltán (2009b): 20. §. [Az Országgyűlés tagjainak jogállása]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 684–749.
- SZENTE Zoltán et al. (2009): 19. §. [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 541–597.

VI. A köztársasági elnök

Takács Albert

1. A köztársasági elnöki intézmény és története Magyarországon

Az Alaptörvény 9. cikke – az 1989. évi XXXI. törvény óta töretlen közjogi hagyománynak megfelelően – azt a tételt rögzíti, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök”. A kijelentésnek az a tartalma, hogy a magyar alkotmányos rendben van **államfői funkció**, és ezt a **köztársasági elnök** gyakorolja.

A magyar állam királyságként jött létre és ebben a formában vált az európai népek hatalmi szerkezetének részévé. A köztársasági eszmének és a köztársasági államformának Magyarországon nem voltak meggyökeresedett hagyományai.

A köztársaság jogintézményeit 1945-ig az uralkodó jogi ideológia közjogi kisiklásnak tartotta, amelyet a jogfolytonosság ereje képes volt a helyes irányba terelni.¹ Bár a Habsburg-ház 1849. évi trónfosztásával Magyarország közjogi értelemben nem vált köztársasággá, a kormányzati rendszert de facto köztársaságinak tartja az alkotmány-jog-tudomány. Kossuth Lajos kormányzóelnöki tisztsége mindenestre még kettősséget mutat: a „kormányzó” rész a király helyettesítésére, pótlására utal, míg az „elnöki” elem köztársasági jelentést hordoz. A kormányzóelnök széles körű kinevezési joggal rendelkezett – ideértve egyházi tisztségeket is –, rendelkezései miniszteri ellenjegyzéshez voltak kötve, a nemzetgyűlésnek felelősséggel tartozott, egyes döntéseihez pedig a nemzetgyűlés hozzájárulása is szükséges volt.

1918 őszén, az elvesztett háborút követő gazdasági és politikai összeomlás az „őszirózsás forradalomba” torkollott, és Károlyi Mihály vezetésével megalakult a független és önálló magyar népköztársaság népkormánya, amely az állami főhatalom birtokosaként államfői jogköröket is gyakorolt.

Az **1946. évi I. tc.** Magyarországot köztársaságnak nyilvánította, és kimondta, hogy a köztársaság élén elnök áll. A **köztársasági elnököt** a Nemzetgyűlés választotta négy évre. Az elnök gyakorolta a végrehajtó hatalmat, de nem személyesen, hanem a Nemzetgyűlésnek felelős kormány útján.

A szocialista fordulatot kifejező **1949. évi XX. törvénnyel** megállapított alkotmány szakított a köztársasági elnöki tisztség parlamentáris elveivel, és létrehozta az **Elnöki Tanácsot** mint az Országgyűlés hatalmát megvalósító testületet.

¹ Vö. EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus (a Magyar Szemle Társaság 1943. évi kiadásának formahű újranyomása), 197.

Az Elnöki Tanács, amelynek 21 tagját az Országgyűlés választotta saját tagjai sorából és saját megbízatásának időtartamára, ellátott hagyományos államfői feladatokat – ki nevezési jogkör, kitüntetések és címek adományozása, egyéni kegyelmezési jogkör, követek megbízása és fogadása, törvényhozás körüli teendők ellátása –, de emellett olyan jogalkotói hatásköre volt, amellyel a törvényhozást helyettesíthette.

Az **1989. évi XXXI. törvénnyel** végrehajtott teljes körű alkotmánymódosítás államfőként a **köztársasági elnököt** nevezte meg. A köztársasági elnökre vonatkozó 1946-os és 1989-es előírások több azonos elemet tartalmaznak.

Ezek közé tartoznak a jelölés, a választás és a lemondás szabályai. Az 1989-es alkotmánymódosítás idején a köztársasági elnököt illetően megválasztásának módja volt a legvitatottabb kérdés, amit akkor úgy kívántak rendezni, hogy az államfőt az Országgyűlés választja, de ha a köztársasági elnök első megválasztására még a szabad parlamenti választások előtt kerülne sor, akkor az elnököt egyszer és kivételesen a választópolgárok közvetlenül választják. Az 1989 novemberi népszavazás – csekély többséggel – azonban azt az eredményt hozta, hogy a köztársasági elnök választására csak a szabad parlamenti választásokat követően kerüljön sor, s ez a népszavazási döntés azt eredményezte, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlésnek kell majd választania.

Az új magyar köztársaság első elnöke Göncz Árpád volt, akit egyszer újraválasztottak, őt Mádl Ferenc és Sólyom László követte, akik valamennyien kitöltötték hivatali idejüket. Az Alaptörvény elfogadásakor Schmitt Pál töltötte be a köztársasági elnöki tisztséget. Áder János első hivatali ciklusa 2012-ben kezdődött, amelynek letelte után 2017-ben másodszor is államfővé választotta az Országgyűlés.

A 2011-ben elfogadott **Alaptörvény** a korábbi Alkotmány köztársasági elnökre vonatkozó előírásain alig változtatott. Talán a legfontosabb módosulás, hogy a régebbi háromfordulósra maximált elnökkválasztási eljárás az Alaptörvény szerint legfeljebb kétfordulós lehet. Az államfői tisztre jelöléshez szükséges támogatottság meghatározásáról az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy ehhez legalább 50 képviselő írásbeli ajánlása szükséges, ezzel szemben az Alaptörvény a képviselők legalább egyötödének ajánlását kívánja meg. Az Alaptörvény aprólékosabban szabályozza a köztársasági elnök felelősségét azzal, hogy a tisztség gyakorlásával összefüggésben megvalósított szándékos törvénysértés mellett az azzal összefüggésben elkövetett szándékos bűncselekményt is a felelősség tényállási elemévé teszi. Egyebekben az Alaptörvény az Alkotmány államfőre vonatkozó szabályait gyakran más sorrendben és tagolásban tárgyalja.

2. A köztársasági elnök államfői funkciója az Alaptörvény alkotmányos rendjében

Az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdése a köztársasági elnököt Magyarország **államfőjének** nevezi. Ez a rendelkezés kijelöli a köztársasági elnök helyét az állam szervezetében: a köztársasági elnök közjogi értelemben az állam élén áll, az állam legmagasabb rangú tisztségviselője, **legfőbb közjogi méltósága**. A köztársasági elnök államfői szerepének

rögzítése nem önálló hatásköri szabály, de alapja és minimális mércéje a köztársasági elnök ténylegesen gyakorolható jogköreinek.

Az Alaptörvény az államfői funkciót megállapító tételt úgy folytatja, hogy a köztársasági elnök **kifejezi a nemzet egységét**. A „nemzet” fogalma – az államelmélet hagyományai alapján – **kulturális és állami** kontextusban egyaránt értelmezhető. A köztársasági elnök az államnemzet egységét kifejező tényező. Az Alkotmánybíróság a nemzet egységének kifejezését nem államfői feladatnak, hanem szimbolikus kijelentésnek minősítette.

A köztársasági elnök általános funkciójának újabb eleméről az Alaptörvény azt mondja, hogy **örkődik az államszervezet demokratikus működése felett**. A „demokratikus működés” alkotmányos jogállamban az **alkotmánynak megfelelő** működést jelent. Nem felel meg ennek a követelménynek, ha az államszervezet egyszerűen nem fejt ki alkotmány-sértő vagy törvénysértő tevékenységet. Az alkotmányosság – alkotmányszerűség – olyan elvárás, amely nemcsak arra vonatkozik, amit az államnak nem szabad megtennie, hanem arra is, amit az államnak a lehető legjobban meg kell tennie. A demokratikus működés ebben az értelemben az állam törvényeknek megfelelő **optimális működését** jelenti. Az optimális működés elvével nemcsak az nem egyeztethető össze, ami törvénysértő, hanem az is, ami nemkívánatos. Az államszervezet demokratikus működésének követelménye tehát azt igényli, hogy az államszervezetben ne alakuljanak ki torzulások, konfliktusok, veszélyek, amelyek *alkalmasak* arra, hogy súlyos fenyegetést jelentő zavarokhoz vezessenek. Az „államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara” fogalmát az Alkotmánybíróság körvonalazta és vette alkalmazásba.² Az alkotmánybírák olyan **politikai természetű** válságokra gondoltak, amelyek az államszervezet alkotmányosan eltervezett – normális – működésének kisiklását idézhetik elő. A **súlyos zavar** kategóriája az Alkotmánybíróság értelmezésében nem tisztán politikai konfliktust jelent, hanem alapvetően olyan válságot, amely az államszervezet működése során keletkezik, de hatása túlmegegy a közvetlenül érintett állami szerv jelentőségén. Az államszervezet súlyos zavara bizonyos értelemben kormányozhatatlanságként, megbénulásként, nem normális működésként írható le. A demokratikus működés súlyos zavara az államszervezet működésének **hitelességét** általában fenyegeti. Az államszervezetnek nem csak az a rendeltetése, hogy a közhatalmat alkotmányban és törvényekben meghatározott célok elérése érdekében gyakorolja, hanem az is, hogy fenntartsa a hitelességnek és a közbizalomnak azokat az alapjait, amelyeken léte nyugszik, és amelyeket érvényben kell tartani.³

Az Alaptörvény a demokratikus működés értékét az **államszervezetre**, az állam szerveinek teljes rendszerére vonatkoztatja. A köztársasági elnök államfő, de nem irányítója vagy vezetője az állam egyetlen szervének sem. Az „örkődik” kifejezés használata mindemellett azt jelenti, hogy a köztársasági elnök aktív résztvevője annak az alkotmányosan kialakított folyamatnak, amelyben az egyes szervek jogköreit gyakorolják és más állami szervekkel kapcsolatba kerülnek. Az „örkődés” a köztársasági elnök számára **feladat**, de ezt nem általában, hanem csak **hatásköreinek keretei között** gyakorolhatja.

A köztársasági elnök államfői jogállásának része, hogy az Alaptörvény szerint ő **a Magyar Honvédség főparancsnoka**. A köztársasági elnök főparancsnoki funkcióját nem lehet

² Vö. ABH 1992, 207.

³ Vö. TAKÁCS Albert (2015): Az alkotmányjogi felelősség természete és elemei. *Acta Universitatis Szegediensis. FORVM. Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 1. sz. 146.

főhadúri jog alapján értelmezni, bár bizonyos reprezentatív, személyzeti és szimbolikus elemei megjelennek benne. A főhadúri jog három legfontosabb összetevőjét: a vezérleti jogot, a vezényleti jogot és a belső szervezeti jogot azonban nem tartalmazza. A főparancsnoki jogállás sem vezetési, sem parancsadási jogot nem biztosít a köztársasági elnök számára, aki ilyenképpen a fegyveres erők állományának **nem szolgálati előljárója**. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójából csak annyi hatáskör ered, amennyit az Alaptörvény számára megállapított. A funkciót kitöltő hatáskörök egy része **csak különleges jogrend idején** gyakorolható. Szükségállapot idején, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. Rendkívüli állapot esetén az Országgyűlés Honvédelmi Tanácsot hoz létre, amelynek elnöke a köztársasági elnök. A köztársasági elnök „rendes” hatásköre a tábornokok kinevezése és előléptetése, az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyása.

3. A köztársasági elnök alkotmányos hatáskörei

Az Alaptörvény a köztársasági elnök hatásköreinek **relatív zárt listáját** tartalmazza, az Alaptörvény megengedi a hatáskörök törvénnyel történő **bővítését**. A köztársasági elnök dönt mindazokban az Alaptörvényben nem nevesített ügyekben, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal. Újabb hatáskör azonban a köztársasági elnök számára nem állapítható meg, ha az **túllépné** az államfői funkció alkotmányos kereteit. A köztársasági elnök alkotmányos státusa tehát törvényhozási úton **nem változtatható meg**.

Az Alaptörvény szerkezetileg különös módon két csoportban – a 9. cikk (3) és (4) bekezdésében – sorolja fel a köztársasági elnök hatásköreit, szám szerint huszonhármat, közzük számítva a törvénnyel meghatározható egyebeket is. Az államfő itt megnevezett jogosultságai hatalmi terjedelmükben és közjogi súlyukban eltérőek. Úgy lehet a legjobb jellemzést adni róluk, ha az államfői funkció kontextusába helyezzük őket, vagyis, ha megkíséreljük rendszerezésüket.

Az Alaptörvény szerint az államfői funkció és jogállás alapvető eleme, hogy a köztársasági elnök **nem kormányoz és nem visel politikai felelősséget**. Működése azonban sem a kormányzati hatékonyság szempontjából, sem politikailag **nem közömbös**. A parlamentáris köztársaságok alkotmányos hagyományainak megfelelően a köztársasági elnök döntéseiért a kormány valamely tagjának – a miniszterelnöknek, valamelyik, de leginkább a hatáskör szerint érintett miniszternek – kell vállalnia a felelősséget. A felelősség átvállalásának közjogi aktusa az **ellenjegyzés**, amelyet a magyar közjogban az **1848. évi III. tc.** honosított meg. Ha a köztársasági elnök döntése ellenjegyzéshez kötött, ez általában azt jelenti, hogy az alkotmányozó megítélése szerint olyan ügyről van szó, amely a **kormányzati hatalom egysége** szempontjából fontos, és ebben az értelemben **politikai természetű**. Az általánosan hangoztatott érv szerint valakinek, nevezetesen a kormány tagjának kell viselnie a felelősséget a köztársasági elnök kormányzásra hatással levő döntéseiért, mivel a kormányzás legfőbb szerve a kormány. Az ellenjegyzés nemcsak a felelősség átvitelét jelenti arra a kormánytagra, aki azt megtette, hanem a köztársasági elnök döntésének **érvényességi feltétele** is.

Az ellenjegyzés annak jele, hogy a köztársasági elnök hatáskörei közvetlenül nem részei a végrehajtó hatalomnak, gyakorlásuk nem jár azzal a felelősséggel, amely a végrehajtó

hatalom szerveit terheli. A kormány tagja által megadott ellenjegyzést ugyan a köztársasági elnöki aktus érvényessége kellékének tekintjük, az ellenjegyzés azonban nem jelenti azt, hogy a hatáskört az elnök és az ellenjegyzést megadó kormánytag közösen gyakorolná. A köztársasági elnöknek és az ellenjegyző kormánytagnak nem kell egyetértésre jutnia az adott ügyben, a véleményeltérés mibenlétét sem kell tisztázniuk. A köztársasági elnök döntése és az ellenjegyzés **két önálló közjogi aktus**. Ellenjegyzés nélkül az államfő döntése érvénytelen, közjogi következményei nem állhatnak be. Az ellenjegyzés megadásának nincsenek eljárási szabályai.

Az ellenjegyzés formailag úgy történik, hogy az erre jogosult kormánytag aláírásával látja el a köztársasági elnök iratát. Ennek megtörténtével az elnöki elhatározás érvényessé válik, az ellenjegyzés utóbb nem vonható vissza. Ha a kormány tagja az ellenjegyzést nem kívánja megtenni, ezt önálló döntés formájában nem szükséges kifejeznie, az ellenjegyző aláírás hiánya a köztársasági elnöki aktus érvénytelenségét okozza. A később megtett ellenjegyzés az érvénytelenségi okot megszünteti, de azzal a megszorítással, hogy új köztársasági elnök hivatalban léte idején a korábbi aktusának elmaradt ellenjegyzése nem pótolható.

Az Alaptörvény rendelkezése értelmében a köztársasági elnök azon intézkedéseihez és döntéseihez **szükséges ellenjegyzés**, amelyekkel: nemzetközi szerződés kötelező hatályát ismeri el; követeket bíz meg és fogad; kinevezési, megbízási és előléptetési jogait gyakorolja; kitüntetések adományoz vagy engedélyez viselni; egyéni kegyelmet ad; területszervezési ügyekben dönt; döntést hoz az állampolgárságról. Ellenjegyzés szükséges továbbá főszabályként akkor is, ha a köztársasági elnök olyan ügyekben dönt, amelyeket törvény – tehát nem az Alaptörvény – utalt hatáskörébe, de rendelkezhet úgy is, hogy a döntés ellenjegyzés nélkül is meghozható.

Nem szükséges ellenjegyzés ahhoz, hogy a köztársasági elnök képviselje Magyarországot; részt vegyen és felszólaljon az Országgyűlés ülésein; törvényt kezdeményezzen; országos népszavazást kezdeményezzen; kitűzze az országos választások és a népszavazás időpontját; a különleges jogrendet érintő döntéseket hozzon; összehívja az Országgyűlés alakuló ülését; feloszlassa az Országgyűlést; elfogadott törvény felülvizsgálatát kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál vagy azt megfontolásra visszaküldje az Országgyűlésnek; személyi javaslatokat tegyen; kinevezze a hivatásos bírákat és a Költéségetési Tanács elnökét; megerősítse tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét; kialakítsa hivatali szervezetét. A köztársasági elnök hatásköreinek csoportosítása aszerint, hogy azok gyakorlása igényel ellenjegyzést vagy pedig nem, láthatóvá teszi, hogy az ellenjegyzés fő funkciója nem csak a felelősség átvállalása annak érdekében, hogy az államfő politikai felelősséget ne viseljen.

Az ellenjegyzéshez kötött, illetve nem kötött hatáskörök megállapítása az alkotmányozó azon megfontolását is kifejezi, hogy a köztársasági elnök önállóan, az ellenjegyzés érvényesítő hatása nélkül lehetőleg ne hozhasson olyan döntéseket, amelyekkel a parlamenti kormányzás rendes menetébe beavatkozhatna.

A köztársasági elnök általában **nem szabad belátása alapján** dönt hatáskörei gyakorlásáról. **Szabad, azaz diszkrecionális** az államfői hatáskör gyakorlása, ha: belátása szerint

dönthet arról, hogy él-e vele; a hatáskör gyakorlása nincs feltételhez kötve; maga határozhatja meg gyakorlásának időpontját. A kötöttség mértéke hatáskörönként különböző annak megfelelően, hogy a hatáskör gyakorlása milyen módon és mértékben **előfeltétele**, illetve **következménye** más állami szervek döntéseinek.⁴ A hatáskör kötöttségét eredményezi, ha a köztársasági elnök **tényállásszerűen** meghatározott feltételek esetén gyakorolhatja. Kötötté teszi a hatáskör gyakorlását, ha az elnök **határidőket betartva** köteles eljárni. A köztársasági elnök hatáskörgyakorlására irányadó elv, hogy köteles együttműködni mindazokkal az állami szervekkel, amelyek érintettek.

Teljesen kötött vagy teljesen kötetlen államfői hatáskör gyakorlatilag nincs, az egyes hatáskörökkel kapcsolatban inkább a kötöttség-kötetlenség változó arányairól beszélhetünk. Amikor a köztársasági elnök **képviseli Magyarországot**, alig kötött hatáskört gyakorol. Az Alaptörvény szóhasználatára szerint a képviselet csak Magyarország nemzetközi, azaz külső kapcsolataira vonatkozhat. Magyarország képviselete nemcsak jogilag szabályozott formák között mehet végbe, hanem a személyes jelenlét és kapcsolat más módján is. A képviselet módja tehát nem határozható meg. A képviselet ellátása során azonban az államfőnek a kormány külpolitikai irányvonalához kell tartania magát. Kevés kötöttség fedezhető fel abban, hogy a köztársasági elnök **részt vehet és felszólalhat** az Országgyűlés ülésein. Belátása szerint dönt arról, hogy él-e és mikor a részvétel jogával, illetve, hogy mikor és milyen ügyben szólal fel. Mindemellett részvételének és felszólalásának formásgait a házszabály előírásai kötik. Hasonlóképpen a köztársasági elnök mérlegelésétől függ, hogy él-e a **törvénykezdeményezés** jogával. A köztársasági elnököt megilleti a jog, hogy belátása szerint **népszavazást kezdeményezzen**. Az államfő által kezdeményezett népszavazás fakultatív jellegű, mert elrendeléséről az Országgyűlés dönt.

Az Országgyűlés csak akkor tárgyalhatja a köztársasági elnök kezdeményezését, ha a népszavazás kérdését a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítette.

A köztársasági elnök hatásköre az általános (országgyűlési képviselő, önkormányzati képviselő és polgármester, nemzetiségi önkormányzati képviselő, európai parlamenti) választások és a népszavazás (valamint az európai polgári kezdeményezés) **időpontjának kitűzése**, amelynek gyakorlása során az államfőnek van bizonyos mérlegelési lehetősége, de csak törvényben megállapított keretek között. A választásokat követő harminc napon belül a köztársasági elnöknek az Országgyűlést **alakuló ülésre** kell összehívnia. A köztársasági elnök belátására van bízva, hogy az elfogadott törvényt **alkotmányossági vizsgálatra** megküldi-e az Alkotmánybíróságnak, vagy **megfontolásra** visszaküldi-e az Országgyűlésnek. Mindkét esetben államfői **vétőről** beszélhetünk, az első azonban jogi, a második pedig politikai természetű. A megkülönböztetés azon alapul, hogy a köztársasági elnöknek az elfogadott törvénnyel kapcsolatban jogi vagy célszerűségi aggályai vannak-e. A kétféle vétó ugyanazon törvény esetében együttesen nem alkalmazható; az elnöknek mérlegelnie kell, hogy alkotmányjogi vagy politikai kifogásai alaposabbak-e, és ennek megfelelően választ a kétféle lehetőség közül.

A köztársasági elnököt megilleti az **Országgyűlés feloszlatásának joga**. E hatáskör gyakorlása az Alaptörvényben meghatározott feltételekhez kötött. Akkor kerülhet rá sor,

⁴ Vö. ABH 1992, 51.

ha a Kormány megbízásának megszűnése esetén az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg, vagy ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. E döntése meghozatala előtt a köztársasági elnöknek ki kell kérnie a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és a képviselőcsoportok véleményét. Ha az Országgyűlés felosztatására kerül sor, e döntésével egyidejűleg a köztársasági elnöknek ki kell tűznie az új választást.

Korlátozza a köztársasági elnök mérlegelésének idejét a házfelosztatást illetően az is, ha a lehetőség megnyílását követően, de annak bejelentését megelőzően az Országgyűlés mégis miniszterelnököt választ, illetve elfogadja a költségvetést, a felosztási jog nem gyakorolható.

A köztársasági elnök **különleges jogrendet** érintő döntései ugyancsak korlátozottak. Ő jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában ülésképtelenség miatt akadályoztatva van. Az akadályoztatás tényét, valamint a hadiállapot, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Szükségállapot idején, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. E jogköre tisztán politikai természetű, azaz széles körű mérlegelés alá esik. Ugyanez érvényes a rendkívüli intézkedések rendeleti úton történő bevezetésére, amelyekben az elnök egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti és a törvényi rendelkezésektől eltérhet. A köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseinek alkalmazását az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – felfüggesztheti.

A köztársasági elnök joga, hogy **javaslatot tegyen** az Országgyűlésnek a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére. A személyi javaslat mellőzhetetlen feltétele annak, hogy az Országgyűlés az említett tisztségeket választással betöltse. Javaslatainak megtételekor az államfőnek figyelembe kell vennie a tisztségekre vonatkozóan jogszabályban megállapított feltételeket és összeférhetlenségi szabályokat, ezen túlmenően azonban határidők is kötik. A miniszterelnök személyére irányuló javaslatot az Országgyűlés alakuló ülésén köteles megtenni, ha pedig a miniszterelnök megbízatása idő előtt szűnt meg, ennek bekövetkezésétől számított tizenöt napon belül. Az Országgyűlés kizárólag az államfő jelöltjéről szavazhat. A köztársasági elnök mérlegelésének jellegét jól mutatja, hogy személyi javaslatát politikai megfontolások alapján teszi meg, vagyis azt kell szem előtt tartania, hogy a miniszterelnöknek jelölt személy megkapja az Országgyűlés abszolút többségének támogatását. Ilyen eredményre nem feltétlenül a legtöbb mandátummal rendelkező pártot maga mögött tudó politikus számíthat, a köztársasági elnök tehát a parlamenti erőviszonyok függvényében dönthet úgy, hogy nem a választásokon győztes párt képviselőjét javasolja miniszterelnöknek. Nem gyakorolhatja azonban a miniszterelnökre vonatkozó javaslattételi jogkörét a köztársasági elnök, ha a miniszterelnök megbízatása konstruktív bizalmatlansági eljárás következtében szűnt meg, mert ilyenkor az Országgyűlés az indítvány elfogadásával már megválasztotta a következő kormányfőt.

A köztársasági elnök döntési szabadsága korlátozott mindazokban az esetekben, amikor jogainak gyakorlása **előterjesztéshez** kötött. Az államfő ilyenkor csak két lehetőség közül választhat: **teljesíti vagy nem teljesíti** az előterjesztésben foglaltakat, az előterjesztéssel szemben azonban a maga által helyesnek tartott döntést nem hozhatja meg. Köztársasági elnöki döntésre vonatkozó előterjesztést az alkotmányozó általában olyan esetekre ír elő, amelyek a végrehajtó hatalom működését érintik, és ily módon ellenjegyzéshez is kötöttek, illetve, amelyekben az államfő előterjesztés nélkül megalapozott döntést nem tudna hozni. Előterjesztést a köztársasági elnökhöz meghatározott személyek és szervek tehetnek, és ennek az elhatározási formának megvannak a maga törvényes előfeltételei és kellékei. Az előterjesztés mint jogi formáság az államfőt egyrészt alkotmányosan eltervezett módon korlátozza abban, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó tevékenységet végezzen, másrészt segíti funkciójának tájékozott ellátásában. Ha az előterjesztés megfelel ezeknek az alkotmányos céloknak, nincs indok arra, hogy az elnök miért ne teljesítse az abban foglaltakat. A teljesítés ugyanis az államszervezet demokratikus – normális – működésének **biztosítására** szolgál, összhangban van tehát azzal az államfői funkcióval, amelyet az Alaptörvény a köztársasági elnököt illetően szem előtt tart. Mindemellett a köztársasági elnök – éppen alkotmányos funkciójából következően – nem a végrehajtó hatalom vagy egy döntés-előkészítő apparátus szándékainak mechanikus szentesítője, hanem saját jogán az alkotmányosság őre is. Ebből következik az az alkotmányos elv, hogy a **jogsértő**, illetve az államszervezet demokratikus működésének súlyos **zavarával fenyegető** előterjesztés teljesítését a köztársasági elnöknek meg **kell** tagadnia. Az előterjesztés teljesítésének megtagadása okaként az elnök akkor hivatkozhat jogsértésre, ha az nyilvánvaló és lényeges. Nyilvánvalóan és lényeges elemében jogsértő az előterjesztés, ha **mérlegelés nélkül** megállapítható, hogy olyan jogszabályi feltételt hagy figyelmen kívül, amelynek hiányában az előterjesztést meg sem lehetett volna tenni. Megtagadja a köztársasági elnök az előterjesztés teljesítését, ha alapos okkal arra következtet, hogy az súlyos zavart eredményezne az államszervezet demokratikus működésében. Ilyen következtetésre mérlegelés alapján lehet jutni. Csak a kitüntetések, díjak, címek adományozására, illetve a külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezésére vonatkozó előterjesztések esetében ad további mérlegelési lehetőséget a köztársasági elnöknek az Alaptörvény rendelkezése, amely szerint meg **kell** tagadnia az előterjesztés teljesítését, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené. Előfordulhat, hogy nem az előterjesztés, hanem annak **mellőzése** okoz nyilvánvaló és súlyos jogsértést. Ilyen esetekben a köztársasági elnök akkor sem hozhat önálló döntést, ha azzal a jogsértés elhárítható lenne. Az előterjesztés elmaradásával okozott jogsértést nem a köztársasági elnök orvosolja, hanem a bíróság.

Kétirányú kötöttség jellemzi a köztársasági elnöknek azt a hatáskörét, amelynek gyakorlása során **nemzetközi szerződés kötelező hatályát elismeri**. Az államfő mérlegelését és mozgásterét döntően szűkíti, hogy a kötelező hatály elismeréséhez az Országgyűlés felhatalmazása szükséges. Az ennek alapján meghozott elnöki döntést a Kormány tagjának ellenjegyeznie is kell. Az országgyűlési felhatalmazás az államfőt kötelezi a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, megvan azonban az a lehetősége, hogy az Alkotmánybíróság előtt előzetes normakontrollt kezdeményezzen, ha a szerződést nem tartja beilleszthetőnek az alkotmányos jogrendbe.

A köztársasági elnök **kinevezési jogköre** kötött, jöllehet a kötöttség mértéke ki-nevezésenként eltérő. A kötöttség abból ered, hogy kinevezési jog előterjesztés alapján

gyakorolható, azaz a kinevezést nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv.⁵ A **hivatásos bírakat** a köztársasági elnök az Országos Bírósági Hivatal elnökének előterjesztésére nevezi ki és menti fel. Az előterjesztés teljesítését a köztársasági elnök nem mérlegelheti, hanem köteles annak eleget tenni, kivéve, ha a bíróval szemben támasztott törvényi követelmények nincsenek meg. A köztársasági elnök nevezi ki a **Költségvetési Tanács elnökét**. E jogkörének gyakorlása során széles körű mérlegelési lehetősége van, ez a kinevezés ugyanis előterjesztéshez nem kötött. A tisztség betöltésére meghatározott feltételek teljesülését – büntetlen előélet, magyar állampolgárság, kiemelkedő szakmai ismeretek és tapasztalatok, közgazdasági egyetemi végzettség – a köztársasági elnök részére kell igazolni. Kötött államfői hatáskör a **Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia elnökeinek** tisztségükben való **megerősítése**. Az akadémiák elnökeit legfőbb döntéshozó szerveik: a közgyűlések választják a hazai akadémikusok sorából. Az elnökké választott személyt tisztségében a köztársasági elnök megerősíti, s ezzel állami elismerést ad a köztisztület vezetőjének. Az akadémiák megválasztott elnökeinek megerősítését csak akkor tagadhatja meg, ha megválasztásuk jogsértő volt.

A köztársasági elnök legtöbb személyi ügyre vonatkozó döntése erősen kötött, mert a jogkör előterjesztés alapján gyakorolható, és utólagos ellenjegyzés is szükséges. Ilyen mozgásteret gyakorlatilag nem hagyó hatáskör, hogy a köztársasági elnök **megbízza és fogadja** a nagyköveteket és követeket. A diplomáciai megbízás – amely a magyar állam és a magyar külpolitika képviselését jelenti – előterjesztés alapján gyakorolható és ellenjegyzést igényel. Mindemellett az államfő vizsgálhatja, hogy a diplomáciai posztra előterjesztett személy megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és nem eredményezné-e az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát. A köztársasági elnök kinevezési jogkörébe tartozik a minisztereknek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökeinek, az önálló szabályozó szervek vezetőinek és az egyetemi tanároknak a kinevezése. A köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára kinevezi, illetve felmenti a **minisztereket**. A miniszterelnök javaslata nincs feltételekhez kötve, de nyilvánvalóan olyan személyekre tesz javaslatot, akiket a legalkalmasabbnak tart a politikai erőviszonyok adott körülményei között. A felmentés kezdeményezése ugyanígy politikai összefüggésekbe ágyazódik. A miniszterelnök minisztert érintő döntésével szemben a köztársasági elnök lehetőségei nagyon korlátozottak: az erre irányuló kezdeményezés esetén kinevezi, illetve felmenti a minisztert. Megtagadhatja azonban a javaslat teljesítését, ha azzal kapcsolatban komoly jogi kifogás emelhető, vagy a javaslat teljesítése súlyosan veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését. Komoly a jogi kifogás, ha a kinevezés – elsősorban eljárási – feltételei nem teljesültek. A második mérlegelési lehetőséget szűken kell értelmezni, a köztársasági elnök számára nem lehet irányadó szempont, hogy a miniszterelnök javaslatának felülbírálatával fenyegető kormányválságot hártson el. Nem tagadható meg a miniszter kinevezése azon az alapon, hogy az államfőnek aggályai vannak a jelölt politikai vagy szakmai alkalmasságát illetően, vagy a felmentés elutasítása arra tekintettel, hogy az államfő a minisztert továbbra is alkalmasnak ítéli tisztsége viselésére. A **Magyar Nemzeti Bank** elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a legalább két, legfeljebb három alelnök személyére a Nemzeti Bank elnöke tesz javaslatot, amelyet a miniszterelnök terjeszt a köztársasági elnök elé. Megbízatásuk hat évre szól, és valamennyiük kinevezéséhez

⁵ Vö. ABH 1992, 51.

a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges. A kinevezés törvényes feltételeinek meglétét az államfő vizsgálhatja, azt viszont aligha lehet elképzelni, hogy megalapozottan mérlegelhetné az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát, amellyel a kinevezés fenyegetne. Külön törvényi rendelkezés alapján a köztársasági elnök nevezi ki a Magyar Nemzeti Bank legfőbb döntéshozó szerve, a **monetáris tanács** tagjait, akiknek egy részére a bankelnök tesz javaslatot a miniszterelnökkel egyetértésben, más részükre a miniszterelnök saját hatáskörben tesz javaslatot. A kinevezéshez a miniszterelnök ellenjegyzése követelmény. Az **önálló szabályozó szervek vezetőit** vagy a miniszterelnök előterjesztése alapján a köztársasági elnök vagy saját hatáskörében a miniszterelnök nevezi ki. Az előbbi esetben a kinevezéshez miniszterelnöki ellenjegyzés is szükséges. A ma létező két önálló szabályozó szerv közül a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a köztársasági elnök, míg a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét a miniszterelnök nevezi ki. Az **egyetemi tanárok** kinevezése a köztársasági elnök hatásköre, amelynek gyakorlását bonyolult eljárás előzi meg.

Az aspirálónak pályáznia kell, a pályázatot a Magyar Akkreditációs Bizottság véleményezi, majd a pályázat támogatásáról állást foglal az egyetem érintett kara, támogatásáról pedig az egyetem szenátusa dönt. Támogató döntés esetén az ügyet a felsőoktatásért felelős miniszterhez a rektor terjeszti fel, aki a kinevezésre az előterjesztést megteszi a köztársasági elnöknek. Az államfő az egyetemi tanári kinevezést akkor tagadhatja meg, ha az eljárásban formai törvénysértést észlel.

Az egyetemek **rektorait** a köztársasági elnök bízta meg, miután pályázat alapján az egyetem szenátusa döntött a rektor személyéről és a felsőoktatásért felelős minisztertől a megbízásra irányuló előterjesztés hozzá megérkezett. Az előterjesztés teljesítése – hasonlóan az egyetemi tanárokéhoz – csak formai okokból tagadható meg. Előterjesztés alapján gyakorolhatja a köztársasági elnök a **tábornokok kinevezésének és előléptetésének jogát**. Előterjesztést a honvédelemért, illetve a rendészetért felelős miniszter tehet. Az államfő az előterjesztést csak formai okból utasíthatja vissza, és aktusának érvényességéhez miniszteri ellenjegyzés szükséges.

A köztársasági elnököt megilleti a **kitüntetések, díjak és címek** adományozásának, valamint a külföldi állami kitüntetések viselése engedélyezésének joga. Az államfő e hatásköre kiterjed arra, hogy adományozza azokat, de az Országgyűlés jogosult arra, hogy az adományozható kitüntetéseket törvényben szabályozza. Törvényhozás útján kell rendezni a kitüntetések fajtáit, vagyis törvényben kell szabályozni, hogy milyen tevékenységért milyen kitüntetés adományozható. A köztársasági elnök nem szabad belátása szerint dönt arról, hogy kinek, miért és milyen kitüntetést adományoz, az érdemesség megítélésében csak törvényi korlátok között mozoghat. A kitüntetés adományozására vonatkozó jogkör ellenjegyzéshez kötött, amelyet általában a miniszterelnök ad meg, s amelynek révén biztosítható, hogy a Kormány szimbolikus politikájával össze nem egyeztethető állami elismerésekre ne kerülhessen sor. Kitüntetést a köztársasági elnök saját elhatározása alapján is adományozhat, jellemző azonban az, hogy adományozásra előterjesztés nyomán kerül sor. Az Országgyűlés az egyes kitüntetésekre vonatkozó előírások megállapításakor rendelkezhet úgy, hogy a kitüntetések meghatározott fajtáit csak előterjesztés alapján lehet adományozni. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a kitüntetés adományozása alapvető

alkotmányos értékrendet fejez ki, következésképpen viselőjénél is meg kell követelni azt.⁶ Az alkotmányértelmezéssel kialakított elvet egyértelművé téve az Alaptörvény leszögezi, hogy a köztársasági elnök megtagadja – azaz meg kell tagadnia – a kitüntetés adományozására vonatkozó előterjesztés teljesítését, illetve a külföldi állami kitüntetés viselésének engedélyezését, ha az sértené az Alaptörvény értékrendjét. Az államfő saját belátása körében sem kísérelheti meg olyan állami elismerés adományozását, amely nem egyeztethető össze az alkotmányos értékrenddel, jóllehet ennek megtörténését hathatósan ellensúlyozza az ellenjegyzés intézménye.

A köztársasági elnök rendelkezik az **egyéni kegyelmezés** jogával. Az érintett kegyelmi kérelmét a legfőbb ügyész, illetve az igazságügyi miniszter minden esetben köteles a köztársasági elnök elé terjeszteni, akkor is, ha annak teljesítésére nem tesz javaslatot. A felterjesztésben foglaltak az államfőt nem kötik, sőt kegyelmezési jogával előterjesztés nélkül is élhet, széles körű mérlegelésre van lehetősége, jogkörének gyakorlása saját elhatározásától függ, döntését indokolnia sem kell.⁷ Az elnöki kegyelem aktusának azonban érvényességi feltétele, hogy azt ellenjegyezzék, amelynek megtétele az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.

A köztársasági elnök **területszervezési jogköre** városi cím adományozására, új község létrehozására, községek egyesítésére és a nagyközséggé nyilvánításra terjed ki. A törvény részletesen meghatározza, hogy ezekre milyen feltételek teljesülése esetén kerülhet sor, de szabályozza az államfő döntését megelőző értékelési és előterjesztési eljárást is. Mindezek következtében a köztársasági elnök döntési szabadsága a település közjogi minőségében erősen korlátozott. Ha területszervezési kérdésben a miniszter előterjesztést tett, annak teljesítését csak törvénysértés esetén tagadhatja meg.

Hasonlóan kötött hatáskört gyakorol a köztársasági elnök az **állampolgárság** megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben, vagyis a honosításról, a visszahonosításról és az állampolgárságról való lemondásról. Ezek mindegyike kérelemre indul. A köztársasági elnök döntését a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal készíti elő, előterjesztést a belügyminiszter tesz. A köztársasági elnök állampolgársági ügyekben közvetlenül nem járhat el, ami azt jelenti, hogy az előterjesztésnek megfelelő döntést kell hoznia, kivéve azt az esetet, ha az állampolgársági ügyeket döntésre előkészítő eljárásban törvénysértést észlel.

4. A köztársasági elnök megbízatásának keletkezése

Alkotmányos államokban a köztársasági elnök megbízatása választással keletkezik. Az államfő választásának ma négy alapvető módja ismert. Franciaországban az elnököt a választópolgárok közvetlenül választják. Az Amerikai Egyesült Államok elnökét a választópolgárok elektorok közvetítésével választják. A harmadik módszer példája Németország, ahol a szövetségi elnököt külön erre a célra megalakított gyűlekezet választja. Vannak olyan országok is, amelyekben a köztársasági elnököt a törvényhozó testület választja.

Az Alaptörvény előírásai szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés **választja**. A „választás” kifejezés a **jelölést** és a **megválasztást** foglalja magában, vagyis

⁶ Vö. ABH 2007, 620.

⁷ Vö. ABH 1992, 509.

az Országgyűlés jogköre teljes, nem szűkíthető le a megválasztás aktusára. A köztársasági elnök jelölésének és megválasztásának valamennyi lényeges szabályát az Alaptörvény tartalmazza. A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja, megválasztható bármely **magyar állampolgár**, aki a **harmincötödik** életévét betöltötte. E két feltételnek már a jelölés időpontjában teljesülnie kell. A magyar állampolgárság tekintetében nincsenek alkotmányos megszorítások, így megválasztható köztársasági elnöknek az is, aki állampolgárságát nem születéssel, hanem más jogcímen, akár közvetlenül a tisztségre jelölését megelőzően szerezte. Az Alaptörvény szóhasználata ugyan nyelvtanilag nem zárja ki, hogy a tisztségre jelölt személynek a magyar állampolgárság mellett más állampolgársága is legyen, a szövegrész összetettebb rendszertani és teleologikus értelmezése azonban arra vezet, hogy a jelöltnek csak magyar állampolgársága lehet. Az államfői funkció ellátása feltételezi ugyanis az államhoz való megkérdőjelezhetetlen hűséget. Ez a követelmény egy többes állampolgárság kötelekeivel rendelkező államfő esetében aligha teljesülhet. A korábbi Alkotmány szabályaihoz képest az Alaptörvény **nem** határozza meg a választás követelményeként a választójogot. A választójognak mint az államfővé választás feltételének az elhagyásával az Alaptörvény 2011. évi elfogadásakor az volt az alkotmányozó célja, hogy ne zárja ki a határon túli magyar kisebbség magyarországi lakóhellyel nem rendelkező tagjait a köztársasági elnökké választás lehetőségéből.⁸ A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi magyar állampolgárok választói névjegyzékbe felvételének lehetővé tételével az Alaptörvény eredeti célja ma már értelmezhetetlen.

A köztársasági elnököt **legfeljebb egyszer** lehet újraválasztani, azaz az államfő tíz évnél tovább nem töltheti be tisztségét. Újraválasztásnak számít az is, ha a köztársasági elnököt nem megbízatásának megszűnése után választják meg ismét, hanem másik köztársasági elnök hivatali idejét követően. Ha a köztársasági elnök első megválasztásának megbízatási idejét nem töltötte ki, újraválasztására akkor is csak egy alkalommal van lehetőség, ha egybeszámított hivatali ideje nem éri el a tíz évet.

A köztársasági elnök választását **jelölés** előzi meg. Az érvényes jelöléshez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének – azaz legalább negyven képviselőnek – az írásbeli ajánlása szükséges. Minden országgyűlési képviselő csak egy jelöltet ajánlhat, ha több ajánlást tesz, mindegyik ajánlása érvénytelen. Az ajánlást az Országgyűlés elnökéhez kell benyújtani, és nem vonható vissza.

A jelölési eljárást úgy kell lefolytatni, hogy az új köztársasági elnök a korábbi államfő megbízatásának lejáratá előtt legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal megválasztható legyen. A megbízatás idő előtti megszűnése esetén, ettől számított harminc napon belül kell az új köztársasági elnököt megválasztani, a jelölés lefolytatása ehhez az időtartamhoz igazodik.

Az Országgyűlés a köztársasági elnököt legfeljebb **két fordulóban** választja meg, úgy, hogy az **első szavazás** alapján az lesz a köztársasági elnök, aki az összes képviselő **kétharmadának** szavazatát megkapta. Ha ez a szavazatszám bármely okból nincs meg, a választás első fordulója eredménytelen. Ha az első szavazás eredménytelen, **második szavazást** kell

⁸ Vö. JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 249.

tartani. A köztársasági elnök megválasztására irányuló szavazás **titkos**, a képviselő nem kötelezhető szavazata nyilvánosságra hozatalára és a szavazat tartalma semmilyen módon nem fűrkészhető ki. Az természetesen nem tilos, hogy a képviselő saját jogellenes befolyástól mentes akaratából nyilvánosságra hozza szavazatát. A nyilvánosságra hozott szavazatért a képviselőt felelősségre vonni nem lehet.

Az államfő titkos választása valójában a frakciófegyelem korlátozása az államfő megválasztásának különleges esetében.

A második szavazás során az első fordulóban legtöbb szavazatot kapott két jelöltre lehet szavazni, kivéve, ha csak egy jelölt volt. Ha több jelölt indulása esetén az első fordulóban az első helyen szavazategyenlőség alakult ki, akkor erre a két legmagasabb számú szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni. A második helyen kialakult szavazategyenlőség esetén azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták. Ilyenkor az első helyen végzett jelöltre és azokra lehet szavazni, akik a második helyen azonos számú szavazattal állnak, azaz a második fordulóba kettőnél több jelölt is kerülhet.⁹ A második szavazás alapján az lesz a megválasztott köztársasági elnök, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta, tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára. Az Alaptörvény nyelvtani és történeti értelmezésével arra lehet jutni, hogy a második szavazás alkalmával szélsőséges esetben az Országgyűlés elnöke és két további képviselő megválaszthatja a köztársasági elnököt. A szavazási eljárást **két egymást követő nap** alatt be kell fejezni, de nem kizárt, hogy a második szavazást még az első szavazás napján megejtse az Országgyűlés. Előfordulhat, hogy a második szavazás is eredménytelen, ha a fordulóba több jelölt jutott, és ismét az első helyen alakult ki szavazategyenlőség. Ilyenkor ismételt jelölés alapján **új választást** kell tartani. A köztársasági elnök választási eljárásának lebonyolítása az Országgyűlés elnökének feladata. A megbíztatás ötéves időtartama nem a megválasztással, hanem a hivatalba lépéssel veszi kezdetét.

A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbíztatásának lejártakor, illetve a megbíztatás idő előtti megszűnése esetén a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba, a hivatalba lépés előtt **esküt** kell tennie az Országgyűlés előtt.

5. A köztársasági elnök helyettesítése

Magyarország államfője parlamentáris kormányzati rendszerű köztársaság elnöke. A parlamentáris kormányzás elveivel összhangban áll, hogy a köztársasági elnök mellett ne legyen kifejezetten a helyettesítés feladatával megbízott alelnök. Szükség esetén átmenetileg a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az **Országgyűlés elnöke** gyakorolja.

⁹ Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény szavazategyenlőségi szabályai azzal számolnak, hogy az első, illetve a második helyen két elnökjelölt kap azonos számú szavazatot. Nem nagy a valószínűsége, de elvileg nem kizárt, hogy mind az első, mind a második helyen három, sőt az első helyen akár négy jelölt kap azonos számú szavazatot. Ekkor értelemszerűen nem két, hanem három vagy négy jelöltre kell szavazni a második fordulóban. A jelölés érvényességi feltételei miatt a köztársasági elnöki tisztségért négyenél több személy nem versenghet.

A korábbi Alkotmány szabályai alapján az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnök helyettesítőjeként nem gyakorolhatta az államfő törvényalkotással kapcsolatos alkotmányossági és politikai vétőjogát, az Országgyűlést nem oszthatta fel és korlátozott volt kegyelmezési joga is.

Az Alaptörvény értelmében viszont helyettesítő jogkörében az Országgyűlés elnökét az államfő **valamennyi** feladat- és hatásköre megilleti, vagyis helyettesítő jogköre teljes. A helyettesítés idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és házelnöki feladatait sem láthatja el, hanem azok az Országgyűlés által kijelölt alelnökre hárulnak.

A köztársasági elnök helyettesítésére két esetben kerülhet sor. Ha a köztársasági elnök **átmenetileg akadályoztatva** van, jogköreit az akadályoztatás megszűnéséig az Országgyűlés elnöke gyakorolja. Az átmeneti akadályoztatás olyan helyzet vagy körülmény, amely időlegesen megakadályozza a köztársasági elnököt, hogy feladatait személyesen teljesíthesse, vagyis az akadályoztatás a feladatellátást lehetetlenné tevő személyes állapot. A feladat ellátására való képtelenség akkor minősül akadályoztatásnak, ha az államfő **egyik feladatát sem** tudja ellátni, vagyis ha az akadály személye valamennyi államfői megnyilvánulását egyszerre és együttesen lehetetleníti el. Az akadályoztatás jogilag nehezen definiálható fogalmához hozzátartozik az is, hogy a feladat ellátását lehetetlenné tevő állapot megszűnésére van esély vagy remény. Mindemellett az átmeneti akadályoztatásnak objektív határideje is van: a feladat ellátására való képtelenség legfeljebb kilencven napig tarthat. Ennél hosszabb idő már nem átmeneti akadályoztatás, hanem a köztársasági elnöki megbízatás megszűnéséhez vezető ok. E határidőn belül viszont a feladat ellátására való képtelenség nem köthető időbeli mértékhez. A köztársasági elnök által időlegesen el nem végezhető feladatok súlya és jelentősége az irányadó annak eldöntésekor, hogy jogainak gyakorlásában akadályoztatottnak tekintjük-e avagy sem. Az akadályoztatás tényének bekövetkeztét, vagyis azt az időpontot, amelytől a köztársasági elnök helyettesítése szükségessé vált, az **Országgyűlés állapítja meg** magának a köztársasági elnöknek, illetve a kormánynak vagy bármely országgyűlési képviselőnek a kezdeményezésére. Az akadályoztatás és a köztársasági elnök emiatt bekövetkező helyettesítése akkor szűnik meg, amikor az államfő ismét alkalmassá és képessé válik feladatai ellátására. Az átmeneti akadályoztatás **megszűnését** jelenti, ha a köztársasági elnök bejelenti, hogy visszatért államfői funkciói gyakorlásához, de ilyen bejelentés nélkül a feladatok **tényleges** ellátásának megkezdése is arra vezet, hogy akadályoztatás hiányában az Országgyűlés elnökének helyettesítő jogköre véget ért. Az akadályoztatás megszűnésének tényét az Országgyűlésnek külön határozatban nem kell megállapítania.

A köztársasági elnök helyettesítésére sor kerül akkor is, ha megbízatása **idő előtt** szűnik meg. A helyettesítés azonban sajátos értelemben értendő, mivel a megbízatás idő előtti megszűnése esetén valójában **nincs** köztársasági elnök, akit helyettesíteni kellene, tehát ilyenkor a köztársasági elnököt nem helyettesítik, hanem **helyette** járnak el. Az átmeneti akadályoztatás esetén bekövetkező helyettesítéssel mégis azonos tekintet alá esik az államfői tisztség megbízatás idő előtti megszűnése miatt szükségessé váló átmeneti betöltése. A köztársasági elnök jogköreit ilyenkor is az Országgyűlés elnöke gyakorolja, és pedig teljes egészében, megszorítások és korlátok nélkül. Az államfői feladatokat akkor is el kell látni, ha a köztársasági elnöki tisztség az új államfő megválasztásáig időlegesen nincs betöltve.

6. A köztársasági elnöki megbízatás megszűnése

Az államfői megbízatás megszűnésének alapesete, ha a köztársasági elnök hivatali idejét kitöltötte, és nem választják újra. Ilyen esetben megbízatása a hivatalba lépésének naptári napját követő ötödik év azonos naptári napján **jár le**. E nap elteltével megbízatása megszűnik, és meghosszabbítására nincs mód, akkor sem, ha tisztségében utódját nem választották meg. A lejárt megbízatású köztársasági elnök feladatait időlegesen az Országgyűlés elnöke látja el. Megszűnik a köztársasági elnök megbízatása a **halála esetén**. A megbízatás a halál orvos által megállapított időpontjában szűnik meg. Az új köztársasági elnök megválasztásáig – amelynek harminc napon belül kell megtörténnie – az államfői teendőket az Országgyűlés elnöke látja el.

Megszűnik a köztársasági elnök megbízatása, ha feladatköreit **kilencven napot meghaladó** időn át képtelen ellátni. A feladat ellátására huzamos időn át való képtelenség számos okból bekövetkezhet, egyebek mellett akkor is, ha a köztársasági elnököt kényszer vagy fenyegetés akadályozza tartósan feladatai ellátásában, illetve, ha a feladatai ellátásához szükséges jogköröket azért nem gyakorolhatja, mert vele szemben elhúzódó felelősségre vonási eljárás van folyamatban. Az elnöki megbízatás fenntartása olyankor, amikor az államfő hosszú időn át képtelen feladatai ellátására, önmagában is alkalmas lehet az államszervezet demokratikus működésének megzavarására. Másfelől, a köztársasági elnök jogköreinek gyakorlása elvileg visszaélészerűen is ellehetetleníthető, s ez a megbízatás idő előtti megszűnéséhez vezethet. Ha a köztársasági elnök kilencven napon túl feladatai ellátását ellehetetlenítő helyzetben vagy állapotban van, ennek megállapítását bármelyik képviselő indítványozhatja az Országgyűlésnek. A javaslatról az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt. Ha megállapítja az államfői feladatok ellátásának tartós ellehetetlenülését, a köztársasági elnöki megbízatás a határozat elfogadásának napján megszűnik, az államfői jogokat az Országgyűlés elnöke addig gyakorolja, amíg az Országgyűlés új köztársasági elnököt nem választ.

Megszűnik a köztársasági elnök megbízatása, ha a megválasztásához **szükséges feltételek** már nem állnak fenn,¹⁰ továbbá akkor is, ha az Országgyűlés **összeférhetetlenséget** mond ki. A köztársasági elnökre vonatkozó összeférhetetlenségi okokat az Alaptörvény kimerítően megnevezi. Az államfő tisztsége összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel és megbízatással. A köztársasági elnök más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogvédelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.

A köztársasági elnök megbízatásáról **lemondhat**. A lemondó nyilatkozatot írásban az Országgyűlésnek kell benyújtani, és nem szükséges indokolni. A lemondó nyilatkozatot az Országgyűlés nem köteles minden további nélkül tudomásul venni, hanem kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból **fontolja meg**. Ha a köztársasági elnök lemondási szándékát fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét **nem tagadhatja meg**.

¹⁰ A köztársasági elnök megválasztásának feltételeit lásd e fejezet 4. részében (A köztársasági elnök megbízatásának keletkezése).

A lemondó nyilatkozat elfogadásához elegendő az országgyűlési képviselők egyszerű többségének szavazata, bár ez a szabály elég különös, hiszen a lemondási szándék megerősítése esetén annak elfogadása nem tagadható meg, elvileg tehát egyetlen képviselő sem szavazhatna az elfogadó nyilatkozat ellen. Tulajdonképpen törvényes országgyűlési döntés ilyenkor csak egyhangúlag, lényegében közfelkiáltással hozható.

Megszünteti a köztársasági elnök megbízását, ha **tisztségétől megfosztják**. A tisztségtől való megfosztásra akkor kerülhet sor, ha a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsérti, illetve szándékos bűncselekményt követ el. A megfosztás a közjogi felelősségre vonás körébe tartozó eljárás, annak lefolytatásához nem elegendő a köztársasági elnök alkalmatlanságáról vagy méltatlanságáról megfogalmazott értéktétele, hanem az Alaptörvény megsértésének és a törvénysértésnek **tényállásszerűen** meg kell valósulnia. A megfosztási eljárás megindítását az országgyűlési képviselők együtöde indítványozhatja, az eljárás megindításáról pedig az összes képviselő kétharmadának szavazatával lehet dönteni. A megfosztási eljárás **lefolytatása** az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha a testület megállapítja a köztársasági elnök közjogi felelősségét, az elnököt tisztségétől megfosztja.

7. A köztársasági elnök közjogi felelőssége és büntetőjogi védelme

Az általánosan elfogadott elméleti tétel szerint a parlamentáris kormányzati rendszerű államok elnökei politikai felelősséget nem viselnek, közjogi felelősséget azonban igen. Közjogi felelősségről akkor beszélünk, ha az alapul fekvő tényállásokat, eljárásokat és jogkövetkezményeket az alkotmányjog **nyilvánosan szabályozza**. Politikai felelősség esetében az okok és a következmények összefüggései általában rejtve maradnak.¹¹ Közjogi felelőséggel a köztársasági elnök az Alaptörvény és a törvények megtartásáért tartozik, és ez a felelősség az Országgyűléssel szemben áll fenn.

A köztársasági elnök közjogi felelőssége körébe tartozik, ha az **Alaptörvényt** szándékosan megsérti. Tényállásszerűen ez azt jelenti, hogy tevékenységének közvetlenül, tudatosan és akaratlagosan az Alaptörvény megsértésére kell irányulnia. A köztársasági elnök az Alaptörvényt a maga egészében közvetlenül, tudatosan és akaratlagosan minden bizonynyal nem képes megsérteni, közjogi felelőssége körébe **feladatainak** az Alaptörvényben meghatározott módon és rendben történő ellátása sorolható. A közjogi felelősség keretei között az értékelhető, hogy a köztársasági elnök feladatait, valamint az ezek ellátására szolgáló jogköröit **alkotmányos rendeltetésüknek** megfelelően gyakorolja-e. A feladatok ellátásának és a jogkörök gyakorlásának összhangban kell lenniük az államfő alkotmányos funkciójának elveivel, leginkább pedig azzal a követelménnyel, hogy őrködjön az állam-szervezet demokratikus működése felett. Ha a köztársasági elnök feladatait e követelmény ellenében látja el, közvetlenül, tudatosan és akaratlagosan sérti az Alaptörvényt, s emiatt közjogi felelősségre vonásának lehet helye.

A közjogi felelősség második tényállásszerűsített alapja, ha a köztársasági elnök tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely **törvényt** szándékosan megsért. Az elnök

¹¹ Vö. TAKÁCS (2015): i. m., 140.

közjogi felelőssége nem terjed ki bármely törvény megsértésére vagy általában vett törvényt sértő magatartására. Ha ilyen típusú törvényt sértéseket követne el, azokért megbízatásának megszűnése után rendes – azaz nem közjogi – felelősségre vonás keretében kerülhet sor. A közjogi felelősség tartománya az általános jogi felelősségnél szűkebb, mert az alá csak az államfő **tisztségével összefüggő** szándékos törvényt sértései vonhatók. Olyan törvényt sértésekről van tehát szó, amelyeket a köztársasági elnök kifejezetten **hivatalviseléséből** adódóan követett el.

Tipikusan ilyen törvényt sértés történik, ha a köztársasági elnök döntése során figyelmen kívül hagyja az ügyre vonatkozó törvényben meghatározott feltételeket és követelményeket.

A köztársasági elnök tisztsége gyakorlásával összefüggésben elkövetett szándékos törvényt sértése valójában az Alaptörvény megsértésének **sajátos esete**, hiszen a tisztségviselésével összefüggésben a törvényt sértés egyben az Alaptörvény államfői feladatok ellátására vonatkozó előírásainak megsértését is jelenti.

A köztársasági elnök közjogi felelősségének harmadik eleme a tisztsége gyakorlásával összefüggésben elkövetett **szándékos bűncselekmény**. A közjogi felelősség e körében a köztársasági elnök nem bármilyen bűncselekményéről van szó, hanem csak azokról, amelyeket tisztsége gyakorlásával összefüggésben követett el. Azok a bűncselekmények, amelyek ezen kívül esnek, a rendes büntetőjogi felelősség területére tartoznak, tehát nem vonhatóak a közjogi felelősség körébe. A köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben elkövetett bűncselekmény törvényt is sért általában, sőt végső fokon az Alaptörvény szándékos megsértésének is tekinthető, mert kétségtelenül nem egyeztethető össze az államfő alkotmányos funkciójával, hogy feladatai ellátása során bűncselekményt kövessen el. A bűncselekmény azonban különlegesen tényállásszerű magatartáshoz kötött jogellenes cselekmény, ezért alkotja a köztársasági elnök közjogi felelősségének elkülönült szféráját.

A köztársasági elnök közjogi felelősségének megállapítását követően a tisztségtől való megfosztásról az **Alkotmánybíróság** dönt. Az Alkotmánybíróság vizsgálja a felelősség tényállási elemeit, s ennek alapján állapítja meg, hogy a köztársasági elnök megsértette-e az Alaptörvényt, tisztsége gyakorlásával összefüggésben sértette-e szándékosan törvényt, illetve követett-e el szándékos bűncselekményt. A tényállás tisztázása után az Alkotmánybíróság mérlegelheti, hogy a köztársasági elnök cselekménye elég súlyos-e ahhoz, hogy a tisztségtől való megfosztás legyen a jogkövetkezménye. A tisztségtől való megfosztás a közjogi felelősség érvényesítését jelenti, de önmagában más jogkövetkezményei nincsenek, az Alkotmánybíróság tehát további szankciókat nem alkalmazhat.¹² Azzal azonban, hogy a tisztségtől megfosztott köztársasági elnök megbízatása megszűnt, megnyílik az út a felelősségre vonás egyéb módzatai felé, s ettől kezdve a további felelősség érvényesítése az igazságszolgáltatás szerveire tartozik.

A köztársasági elnök felelősségének és büntetőjogi védelmének lényegét az Alaptörvény úgy fogalmazza meg, hogy az elnök személye **sérthetetlen**. A sérthetetlenség annak kifejezése, hogy a köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, a végrehajtó hatalomtól eltérően politikai értelemben felelősségmentes, és jogi felelőssége is korlátozott.¹³

¹² Vö. JAKAB (2011): i. m., 252.

¹³ Vö. ABH. 1991, 217.

A sérthetetlenség arra utal, hogy az államfő **semleges** hatalmat gyakorol, a feladatok ellátásának semlegességét az államszervezet valamennyi intézménye köteles előmozdítani és tiszteletben tartani. Az Alaptörvény semmilyen kiegészítést nem fűz a köztársasági elnök sérthetetlenségének kinyilvánításához, s ebből arra lehet következtetni, hogy a sérthetetlenség az államfő felelősségét korlátozó elv, nem pedig az államfői tekintély fokozott védelmére irányuló felhatalmazás. A mai magyar jogrendszerben nincsenek szabályok, amelyek kizárólag és kifejezetten a köztársasági elnök fokozott jogi védelmére vonatkoznának. A köztársasági elnöki intézmény, illetve a köztársasági elnök személye azonban a jogszabályok alkalmazása során minősítő körülménynek számíthat. Az államfő sem intézményként, sem személyében nem nemzeti jelkép, így rá az azok védelméről szóló törvényi előírások sem vonatkoznak. Noha az Alkotmánybíróság a sérthetetlenség fogalmát döntően a felelősség-felelőtlenesség aspektusából értelmezte, szükséges a sérthetetlenség **mentelmi joggal** való összefüggésére is utalni. Az alkotmányjogi dogmatikában a mentelmi jog a felelősség-mentesség (*immunitás*) mellett a sérthetetlenség (*inviolabilitás*) elemét is magában foglalja. A sérthetetlenség tehát nem támadhatatlanságot, nem megsérthetetlenséget, hanem az állami kényszerintézkedések bizonyos köre alóli mentességet jelent. A mentelem e formája a köztársasági elnököt is megilleti, jóllehet ő csak akkor nem hivatkozhat felelősségmentességére, illetve sérthetetlenségére, ha tisztségétől az Alkotmánybíróság megfosztotta. Amíg betölti az államfői tisztséget, addig felelősségmentes és sérthetetlen.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról

Felhasznált irodalom

EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus (a Magyar Szemle Társaság 1943. évi kiadásának formahű újrányomása).

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

TAKÁCS Albert (2015): Az alkotmányjogi felelősség természete és elemei. *Acta Universitatis Szegediensis. Forum: Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 1. sz. 133–159.

VII. A központi közigazgatás szervezete és működése¹

Cserny Ákos

A **közigazgatás** olyan komplex, végrehajtó-rendelkező tevékenység, amely az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak alávetetten, közszolgáltatások nyújtásának megszervezésével az állami feladatok megvalósítására irányul.

A közigazgatás végzésére a végrehajtó hatalomhoz tartozó, többszintű szervezetrendszer alakult. A **központi közigazgatás** azokból az **országos illetékességgel** rendelkező szervekből áll, amelyek tevékenysége **az egész ország területére kiterjed**. Azokat a közigazgatási szerveket pedig, amelyek működése csak az ország egy meghatározott területére vonatkozik, helyi-területi igazgatási szerveknek nevezzük. Mind a központi, mind pedig a helyi szerveket a közigazgatási szervezetrendszeren belül érvényesülő sajátos, ún. horizontális munkamegosztásnak megfelelően különböztetjük meg. Megjegyezzük, hogy közigazgatási feladatokat nem csupán a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szervek láthatnak el, hanem jogszabályi felhatalmazás vagy megbízás alapján azon kívüli szervek is.

A közigazgatási szervezetrendszer legkisebb önálló alkotóelemei a **közigazgatási szervek**. Ezek önálló hatáskörrel és szervezettel rendelkező jogalanyok, amelyek végrehajtási tevékenységüket közhatalom birtokában végzik. A közigazgatási szerveket általában **jogszabály hozza létre**, egymáshoz való viszonyukat pedig rendszerint az alá-fölé rendeltség jellemzi.

1. A központi közigazgatás jogi szabályozása

Az Alaptörvény a központi közigazgatás vonatkozásában néhány alapvető szabályt rögzít. Kimondja, hogy a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, amely törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.² Rendelkezik továbbá arról, hogy minisztériumokat törvényben kell meghatározni.³ Végül szervezeti vonatkozású rendelkezés, hogy a miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint el látja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.⁴

¹ A fejezet az *Államtan és a magyar állam szervezete* (szerk. PATYI András – TÉGLÁSI András, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.) című egyetemi tankönyv CSERNY Ákos – TEMESI István: A központi közigazgatás c. fejezete alapján a társszerző hozzájárulásával, valamint TEMESI István: Az önálló szabályozó szervek c. fejezetének felhasználásával, a szerző engedélyével készült.

² Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (2) bekezdés.

³ Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (1) bekezdés.

⁴ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (2) bekezdés.

A közigazgatási szervek létrehozásánál két alkotmányos alaptétel rögzített. Egyfelől a kormányzás, azon belül a **kormányzati szervezetrendszer kialakításának** letéteményese az **Országgyűlés**, amely Alaptörvényben kapott felhatalmazás alapján törvényalkotás útján szabadon hozza létre a legfontosabb (központi) közigazgatási szerveket és határozza meg működésük főbb szabályait.⁵ Másfelől pedig a **Kormány** a megalkotott törvények keretei között, a kormányzati felelősség birtokában felhatalmazást kap arra, hogy a felelősségi körébe tartozó közigazgatási feladatokat a politikai elképzelései szerint kialakított szervezeti struktúrában lássa el, szervezze meg, az így létesített közigazgatási (államigazgatási) szerveket pedig irányítsa. Következésképpen a Kormány mozgásterét a közigazgatási szervezetalakításnál az Alaptörvény és az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége szorítja keretek közé.

A központi közigazgatás szervezeti struktúrája, a szervek jogi szabályozása elsősorban tehát törvényi szintű szabályozás tárgya. Az Alaptörvény imént hivatkozott felhatalmazása alapján törvényben kell szabályozni a minisztériumi struktúrát.

Erről ma a minisztériumok felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény rendelkezik.⁶ A központi közigazgatás szervezetét szabályozó joganyag a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely generális és speciális szabályokat is meghatároz a központi közigazgatási szervekre.

Így például általános szabályként érvényesül, hogy a központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – **egyszemélyi vezetés** alatt állnak.

Az idézett jogszabályok körén kívül is jelentős a központi közigazgatás szervezeteinek törvényi szabályozása, tekintve, hogy az egyes szervekről további törvények is rendelkeznek. A közigazgatási szervek jogi szabályozásánál fontos még megjegyezni, hogy azokat a Kormány szervezetalakítási tevékenysége eredményeképpen kormányrendeletben is létrehozhatja, belső működésüket pedig általában alacsonyabb szintű jogforrások rendezik.

⁵ Ilyen konkrét felhatalmazás az Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdése, miszerint a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik.

⁶ A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. XX. törvény 1. § szerint Magyarországon, 2017 nyarán az alábbi minisztériumok működnek:

- Belügyminisztérium
- Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Földművelésügyi Minisztérium
- Honvédelmi Minisztérium
- Igazságügyi Minisztérium
- Külgazdasági és Külügyminisztérium
- Miniszterelnöki Kabinetiroda
- Miniszterelnökség
- Nemzetgazdasági Minisztérium
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

2. A központi közigazgatás szervezete

A központi közigazgatás szervezetének bemutatását megelőzően szükséges tisztázni a **közigazgatás és az államigazgatás** terminológiai kérdését. Jóllehet a két fogalom tartalma nem azonos, mindazonáltal a központi közigazgatás szervezetének tárgyalásakor használhatók szinonimaként. Az államigazgatás a közigazgatás része, annak egyik alrendszere, amelyet az állami igazgatási feladatok ellátására hoztak létre. A közigazgatás más alrendszere, így például a helyi önkormányzatok rendeltetése elsősorban a helyi közügyek ellátása, ám ezek a szervek nem tartoznak az államigazgatási alrendszerbe. A hierarchikusan felépülő és a Kormány irányítása alatt működő államigazgatási szervek – tehát az állami közigazgatás – működhetnek központi, területi és helyi szinten, így a központi közigazgatási szerveket nevezhetjük központi államigazgatási szerveknek is. Minden központi államigazgatási szerv – mivel a közigazgatási szervezetrendszer része – egyben közigazgatási szerv is, mely megállapításon az sem változtat, hogy a hazai viszonylatban léteznek a Kormány irányítása alól, és így a hierarchia rendjéből kivett, független központi államigazgatási szervek is.

A 2010. évi XLIII. törvény alapján a **központi közigazgatási szervek**, illetőleg **szervtípusok** az alábbiak:

- a Kormány,
- a kormánybizottság,
- a minisztérium,
- az autonóm államigazgatási szerv,
- a kormányhivatal,
- a központi hivatal,
- a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- az önálló szabályozó szerv.

A felsorolásban a Kormány, valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat konkrétan nevesített központi közigazgatási **szervek**, míg a többi elem **szervtípust** jelöl. Az egyes szervtípusokon belüli szerveket további jogszabályok hozzák létre a kormánybizottság kivételével, amelyet kormányhatározat alapíthat. A hivatkozott törvény maga sorolja fel, ezáltal zártkörűen meg is határozza az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a rendvédelmi szerv, valamint az önálló szabályozó szerv szervtípusokon belüli egyes szerveket. A központi közigazgatási szervek – imént meghatározott – körén belül kizárólag a központi hivatalok hozhatók létre kormányrendeletben.

A bemutatott törvényi felsorolás ugyanakkor nem tartalmazza azokat a – szintén – központi közigazgatási szerveket, amelyet a törvény később maga nevesít vagy teszi lehetővé létrehozásukat: így a Kormány szerveiként működő **kabinetet**, valamint egyéb **javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet**, továbbá a **kormánybiztos** és a **miniszterelnöki biztos** intézményeit.⁷

A fentiek értelmében tehát a **törvény** által nevesített központi közigazgatási szervek létrehozásához, nevük, illetve jogállásuk megváltoztatásához, megszüntetésükhöz a 2010. évi XLIII. törvény módosítása is szükséges, függetlenül attól, hogy e szerveket külön törvény

⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 31. § és 32. §.

hozza létre és határozza meg feladat- és hatáskörüket. Szükséges kiemelni azt is, hogy a Kormány, a minisztériumok, valamint az önálló szabályozó szervek jogállása alkotmányos (tehát az Alaptörvény által konstituáltak), következésképpen megszüntetésük kizárólag törvényhozási úton nem lehetséges.

Az Alaptörvény egyes központi közigazgatási szervek elnevezésére vonatkozó külön rendelkezése, hogy sarkalatos törvénynek minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.⁸ E rendelkezés ugyan lehetővé teszi az említett szervek elnevezésének megváltoztatását, azonban többre, így például a szerv megszüntetésére nem jogosítja a törvényalkotót.

Lényegesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a törvényi felsorolásban két olyan szervtípust határoz meg konkrétan a jogalkotó, amelyek – noha központi közigazgatási szervek – **nem tartoznak az államigazgatási hierarchiába**, azaz nem állnak a Kormány irányítása alatt.

Az ilyen szerveket a szakirodalom új típusú közigazgatási szervnek vagy független hatóságoknak is nevezi, amelyek konkrét elnevezése – autonóm államigazgatási szervek, és önálló szabályozó szervek – is mutatja a Kormánytól való függetlenségüket.

Végül meg kell említeni, hogy a központi közigazgatáson belül **sajátos szervtípust** képeznek a **rendvédelmi szervek**. Ennek indoka – többek között – az, hogy hivatásos állományú tagjaik nem kormánytisztviselők, és az államigazgatási dolgozókra vonatkozó jogi szabályozásnál szigorúbb szolgálatteljesítési rendben látják el feladataikat. Szolgálati jogviszonyuk jellemzője, hogy a munkavégzéshez kapcsolódóan a közigazgatási dolgozókhoz képest többletkötelezettségek terhelik, és ennek ellentételezéseként többletjogok illetik meg őket. Működésük további sajátossága, hogy például nyomozati cselekményeket végezhetnek, illetőleg fegyvert viselhetnek. Rendvédelmi szervek körébe tartozik a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.⁹

3. A Kormány

3.1. A Kormány alkotmányos helyzete

A Kormány az Országgyűléssel, valamint az államfővel együtt vesz részt a kormányzati feladatok ellátásában. Jogállását az Alaptörvényben rögzített **kettős funkciója** határozza meg. Egyrészt a **közigazgatás legfelsőbb szerveként** az államigazgatási szervezetrendszer csúcán helyezkedik el, felelős annak tevékenységéért. Működésének ellátásához szükséges hatékony és racionális szervezet kialakítása érdekében szervezetalakítási szabadsággal és a hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekben intézkedési, döntési jogosultsággal rendelkezik. Másrészt **kormányzati szerepkört** tölt be az államhatalmi ágak megosztásának

⁸ Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (4) bekezdés.

⁹ E szervek, valamint a szervtípus közös jellemzőinek bemutatására – többek között – e könyv *A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok* című XV. fejezetének 4. pontjában kerül sor.

és egyensúlyának elve alapján. Fő feladatát az ország fejlődését meghatározó törvényjavaslatok kidolgozása és a törvények végrehajtásának biztosítása képezi. A kormányzásban részt vevő szervek – az Országgyűlés és az államfő – „mozgatója” a Kormány, amely e területen a legaktívabb tevékenységet végzi.

A Kormány mint testület a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, a miniszterek egymással – alkotmányjogi értelemben – egyenrangúak. Az ún. **miniszterelnöki kormánymodellnek** megfelelően a Kormány léte és működése a miniszterelnök személyéhez van kötve. Az Alaptörvény szabályaiból egyértelműen következik a **miniszterelnök kiemelt közjogi pozíciója**, amely egyúttal azt is magával vonja, hogy a Kormány és a miniszter Országgyűlés előtti politikai felelősségének érdemi szankcionálása napjainkban szinte kizárólag a kormányfő felelősségén keresztül érvényesülhet. Mindez – többek között – abban fejeződik ki, hogy a kormánnyal szembeni parlamenti bizalmatlanság csak a miniszterelnök személyéhez kapcsolt indítványokon keresztül realizálható. A miniszterelnök választja ki a minisztereit, az ő javaslata alapján nevezi ki és menti fel őket a köztársasági elnök, a miniszterek a miniszterelnöknek is politikai felelősséggel tartoznak. A kormányfő határozza meg a Kormány általános politikájának irányát, ő hívja össze a Kormány üléseit, írja alá a döntéseit és elsősorban ő viseli a felelősséget azokért.

A Kormány – a végrehajtó hatalom csúcsszerveként – **önálló jogalkotó hatáskörrel** rendelkezik funkcióinak teljesítése során mind békeidőben, mind különleges jogrendek idején. Feladatkörében eljárva felsőbb szintű jogszabályban nem rendezett tárgykörben eredeti, törvényben kapott felhatalmazás alapján származékos jogalkotói hatáskörrel rendeletet alkothat. Mindemellett a Kormány tagjai önállóan vagy más miniszter egyetértésével jogalkotói hatáskörben eljárva – törvényben vagy kormányrendeletben kapott kifejezett felhatalmazás alapján¹⁰ – kiadhatnak (végrehajtási) rendeletet. A Kormány jogosult nemzetközi szerződés megkötésére és annak kötelező hatálya elismerésére, valamint normatív kormányhatározat megalkotására is. Az Alaptörvényben meghatározott minősített helyzetek – ideértve a megelőző védelmi helyzetet, terrorveszélyhelyzetet, a váratlan támadás időszakát, valamint veszélyhelyzetet – idején pedig a Kormány ún. rendkívüli rendeletekkel vezetheti be a szükséges rendkívüli központi intézkedéseket.¹¹

3.2. A Kormány és az Országgyűlés viszonya

A Kormány alkotmányos helyzetét elsősorban az Országgyűléssel való kapcsolata határozza meg, amelyet az Alaptörvény és a tárgykört szabályozó törvények rendeznek.

A magyar parlamentáris kormányzati rendszer esetében is a Kormányt a parlamenti többséggel rendelkező párt vagy pártok alakítják meg. Ebből következik az Országgyűlés és a Kormány közötti szoros kapcsolat abban az értelemben is, hogy a törvényhozás működésében a **kezdeményező szerepet** ténylegesen a Kormány tölti be. Az általa kezdeményezett javaslatok elfogadása érdekében azon parlamenti pártok frakcióira támaszkodik, amelyek érdekeltek a parlamenti többség megőrzésében.

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (3) bekezdés.

¹¹ Lásd erről bővebben az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyv *Az integrált jogforrási rendszer* című fejezetének vonatkozó pontjaiban írottakat.

A két szerv közti viszony meghatározó eleme a **politikai bizalom**, amely ugyanakkor – az állami működés más területeitől eltérően – nem jelent alá- és fölrendeltséget is egyben, tekintettel arra, hogy a törvényhozás a végrehajtó hatalom csúcsszervét nem utasíthatja, felelősségét nem veheti át. Lényegében e viszonyrendszerre, illetőleg a miniszterelnöki kormánymodellre nézve tartalmaz az Alaptörvény – a rendszerváltó Alkotmányhoz képest – pontosító, korszerűsítő és megújító rendelkezéseket, amikor például a bizalmi kapcsolaton alapuló kormányzati felelősséget, vagy a miniszterelnök Kormányon belüli meghatározó szerepét szabályozza.

3.2.1. A Kormány parlamenti felelőssége

Az Alaptörvény – az európai gyakorlatnak megfelelően és a korábbi Alkotmány szabályozását követve – a **testületi felelősség** elvéből indul ki. Ez elsősorban abban tükröződik, ahogy a jogalkotó a parlamenti bizalom érvényesítésének formájáról, a – kifejezetten a kormányfővel szemben benyújtható, sikeressége esetén azonban az egész Kormánnyal szemben érvényesíthető – **konstruktív bizalmatlansági indítványról** rendelkezik.

A jogintézmény lényege egy negatív eljárás – a miniszterelnöktől történő bizalommegvonás – és egy pozitív eljárás – az indítványozók konszenzusa az új miniszterelnök-jelölt személyét illetően – összevonása, egyidejű megnyilvánulása.¹² Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Amennyiben az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az összes képviselő több mint a felének szavazata szükséges.¹³

A konstruktív bizalmatlanság – amely a miniszterelnöktől állítva a kormányzati felelősség, illetőleg a felelősségre vonás középpontjába – a kormányzás stabilitását azáltal biztosítja, hogy egyrészt a Kormány megbuktatása és az új kormányfő megválasztása időben nem válik el egymástól, megakadályozva ezáltal egy elhúzódó kormányválság kialakulását. Másrészt a konstruktív bizalmatlansági indítvány egyben a gyakori kormányválságok megelőzését szolgáló garancia, amely azt a célt is szolgálja, hogy a kormányzás stabilitását, illetőleg magát a Kormányt ne veszélyeztesse két szemben álló parlamenti párt alkalmi összefogása (ún. negatív koalíció) akkor, amikor maguk nem tudnának önállóan kormányt alakítani.¹⁴ Ebből következően a bizalmatlansági indítvány hazai szabályozásban megnyilvánuló konstruktív formája jelentősen megnehezíti a Kormány politikai felelősségének érvényesítését a parlamenti gyakorlatban, megvalósulása esetén azonban – a kormányzás folyamatosságát biztosítva – azonnali és automatikus kormányfő- és vele együtt kormányváltást eredményez.¹⁵

¹² HOLLÓ András (2003): A Kormány. In BALOGH Zsolt et al.: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV., 456.

¹³ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (1) és (2) bekezdés.

¹⁴ COLLIARD, Jean-Claude (1978): *Les regime parlementaires contemporains*. Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 54.

¹⁵ A konstruktív bizalmatlanság intézménye sokáig Magyarországon is csak szimbolikus és elméleti jelentőségű volt. 2009. április 14-én azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazása következtében a „bizalmat” veszített kormány „távozott” posztjáról.

A parlamenti bizalom kérdésének felvetése ugyanakkor ma már nem kizárólag a parlament kezdeményezéséhez köthető. A miniszterelnök által önállóan kezdeményezhető, továbbá egy kormány-előterjesztéshez kapcsolt **bizalmi szavazások** formáiról az Alaptörvény rendelkezik.¹⁶

A parlamenti támogatottság bizalmi szavazás általi felmérése (kinyilvánítása) a bizalmatlansági indítványoktól eltérő céllal és formában alakult ki, amelynek megfelelően a gyakorlatban többnyire nem elsősorban a politikai felelősség érvényesítésére szolgál, hanem „kormányástechnikai” eszközként funkcionál. Egyfelől általa mérheti fel a Kormány az aktuális parlamenti támogatottságát, másrészt fegyvelmezési eszközként működik – például egy bizonytalan kimenetelű kormány-előterjesztés esetén – a Kormány számára a mögötte álló parlamenti többség renitens tagjaival szemben. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a bizalom hiánya ez esetben is a Kormány bukását eredményezi, egy olyan bizalmi szavazás, amelyen az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt – ennyiben – mégiscsak alkalmas a kormányzati politikai felelősség érvényesítésére.

Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmány szabályozásához hasonlóan – rögzíti a **miniszter parlament előtti felelősségét is**.¹⁷ A konstruktív bizalmatlanság intézményével, mint a kormányzati stabilitást szolgáló alkotmányos eszközzel ugyanakkor logikailag összeférhetetlen az egyes miniszterekkel szembeni parlamenti bizalmatlanság kinyilvánításának lehetősége, tekintve, hogy a miniszterek kormánytagként viselt egyéni felelőssége beleolvad a kormány felelősségébe. A magyar Alaptörvény is ezt veszi alapul, amikor kizárja a miniszterek elleni bizalmatlansági indítványok benyújtásának lehetőségét, fenntartva a konstruktív bizalmatlanság kormányzatstabilizációs funkcióját, ti. azt, hogy a miniszter a kormányfő akarata ellenére ne legyen elmozdítható pozíciójából. A miniszterek politikai felelősségének szankcionálása a hazai gyakorlatban tehát a parlamenti bizalmi szavazás lehetőségének hiányában egyértelműen csak a kormányfő irányában realizálódhat közvetlenül.

Mindez azonban a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan Magyarországon sem jelentheti és nem is jelenti a kormánytag egyéni parlamenti felelősségének teljes megszűnését. A miniszterek politikája és az irántuk fennálló bizalom az ellenőrzés enyhébb parlamenti eszközei¹⁸ által folyamatosan kontrollálható, amelyek – a hazai szabályozás alapján – direkt módon nem alkalmasak a politikai felelősségre vonás legsúlyosabb módon történő érvényesítésére, a miniszter menesztésére. Az Országgyűlés a rendelkezésre álló, alapvetően „ellenzéki” eszközökkel – így például napirend előtti felszólalással, az interpellációval, a kérdéssel, az azonnali kérdéssel, az időszaki beszámoltatással vagy a kinevezés előtti bizottsági meghallgatásokkal – többnyire csak „kellemetlenkedhet” a minisztereknek. Ezen eszközök alkalmazása azonban a bizalmatlanság formalizált kifejezhetőségének hiánya miatt nem egyszer jogi következmények nélkül marad.¹⁹

¹⁶ Alaptörvény 21. cikk (3)–(4) bekezdés. A parlamenti támogatást felmérő önálló bizalmi szavazásra Magyarországon 2006. október 6-án került sor, amikor az Országgyűlés a hatalmon lévő kormányt további parlamenti támogatásáról biztosította.

¹⁷ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés.

¹⁸ Lásd a témáról bővebben e könyv V. fejezetében („Az Országgyűlés”) írottakat.

¹⁹ Ennek problematikáját leginkább az Antall-kormány időszakában érzékelhettük, amikor a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter interpellációs válaszainak sorozatos leszavazása következtében sem a miniszterelnök, sem pedig az érintett miniszter nem látta szükségesnek politikai konzekvencia levonását. Lásd erről MÜLLER György (2010): Még egyszer kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár *A Kormány* című fejezete kapcsán. *Jogelméleti Szemle*, 11. évf. 3. sz.

Ugyanakkor a parlamenti gyakorlat több esetben bizonyította, hogy a kontrolljogosítványok összehangolt, előre megtervezett alkalmazásával, a nyilvánosság felhasználásával, valamint a média segítségével – közvetett módon – mégis hivatalának feladására kényszeríthető az Országgyűlés bizalmát elvesztő kormánytag.²⁰

3.3. A Kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek

A Kormány megalakulásának folyamata a **miniszterelnök megválasztásával** kezdődik. A kormányfőt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. A köztársasági elnök a javaslatát – ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg – az új Országgyűlés alakuló ülésén, kormányfői megbízatás idő előtti megszűnése esetén a megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg.

Miniszterelnöknek megválasztható minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy. A kormányfő megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges (abszolút többség), aki megválasztásával azonnal hivatalba lép. Amennyiben a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül teszi meg.

A **Kormány tagjai** a – miniszterelnökön kívül – a miniszterek. Miniszter megbízható egy minisztérium vezetésével, vagy tárca nélküli miniszterként egy tárcavezető miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátásával.²¹ A pozíció betöltésének feltétele – a miniszterelnökhöz hasonlóan – a büntetlen előélet, valamint a passzív választójog az országgyűlési képviselők választásán.

A miniszter kinevezésére a miniszterelnök tesz javaslatot az államfőnek, aki a javasolt személy országgyűlési bizottsági meghallgatását követően nevezheti őt ki pozíciójába. A Kormány a **miniszterek kinevezésével** alakul meg. A Kormány tagjai az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

Tekintve, hogy – mint azt korábban jeleztük – a Kormány léte és működése a miniszterelnök személyéhez van kötve, a **kormányfő megbízatása** – és így a Kormányé is – az alábbi esetekben szűnik meg:

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki;
- lemondásával;
- halálával;
- összeférhetlenség kimondásával; továbbá
- ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.

²⁰ Ennek köszönhetően pl. 1996-ban két ipari és kereskedelmi miniszter is távozott posztjáról egymást követően.

²¹ 2017 nyarán ilyen a Paksi Atomerőmű két új blokkjának tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter.

A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

Az Alaptörvény rendelkezik azokról az alkotmányos helyzetekről is, amelyek a Kormány, illetőleg annak tagjai megbízatása megszűnésekor következhetnek be, és amelyek során az érintettek a meghatározott korlátozásokkal gyakorolhatják hatáskörüket. Eszerint például a Kormány megbízatása megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig **ügyvezető kormányként** gyakorolja hatáskörét. Ez pedig azt jelenti, hogy a Kormány ebben az időszakban is ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket az Alaptörvény, vagy jogszabály számára meghatároz, ugyanakkor az átmeneti időszakra tekintettel nemzetközi szerződés kötelező hatályát nem ismerheti el, rendeletet pedig csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.²²

Amennyiben a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig **ügyvezető miniszterelnökként** gyakorolja hatáskörét. Ez esetben azonban a kormányfő miniszter felmentésére, új miniszter kinevezésére ebben az időszakban nem tehet javaslatot, rendeletet pedig csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Ha a miniszterelnök megbízatása halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya, vagy a bizalmatlanság kinyilvánítása miatt szűnt meg, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét az imént említett korlátozásokkal a miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

A miniszter a Kormány, illetőleg a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig **ügyvezető miniszterként** gyakorolja hatáskörét, amely időszakban rendeletet csak halaszthatatlan esetben alkothat.²³

A miniszterelnöki kormánymodellnek köszönhetően a **kormányfőnek** kiemelt jelentősége van a miniszterelnök-miniszter relációban is. **Személye döntő jelentőségű** a kormány tagjának kiválasztásában és a miniszteri megbízatás megszűnésében. A miniszterrel szembeni esetleges parlamenti bizalomvesztés többnyire a miniszterelnök mérlegelésének függvényében érvényesíthető. A kormányfő dönti el ugyanis azt, hogy az Országgyűlés bizalmát veszteni látszó miniszter felmentését kezdeményezi-e vagy sem az államfőnél.²⁴ A miniszterek a kormányzati munka során – az Alaptörvény felelősséget meghatározó rendelkezései alapján – a kormányfőnek, mint a kormányzati politikát meghatározó személynek is **beszámolási kötelezettséggel** tartoznak.²⁵ Az ezen alapuló politikai felelősség érvényesítésére pedig – a tisztségből történő felmentés indítványozásán keresztül – nyilvánvalóan megint csak a miniszterelnök jogosult. A miniszterrel tehát gyakorlatilag a kormányfő rendelkezik, a miniszter politikai felelősséggel közvetlenül – a parlamenten kívül – a miniszterelnöknek tartozik.²⁶

²² Lásd erről bővebben az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyvben *Az integrált jogforrási rendszer* című részt.

²³ Magyarország Alaptörvénye 22. cikk.

²⁴ HOLLÓ (2003): *i. m.*, 458.

²⁵ Mint azt korábban jeleztük, az Alkotmány formálisan előírta [39. § (2) bekezdés] a miniszter Kormány előtti felelősségét is, amely nyilvánvalóan nem jelentett többet a kormányfő előtti – amúgy is érvényesülő – felelősségnél, beszámolási kötelezettségnél.

²⁶ MÜLLER György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 176.

A miniszterelnök meghatározó szerepe a kormányzati munkában elvileg ugyan nem jelentheti a miniszter kormányfőnek való jogi alárendeltségét, formális utasíthatóságát, mindazonáltal Magyarországon a rendszerváltozás időszakától kezdődően politikailag mégiscsak egy alá-fölé rendeltségi viszony jellemzi a miniszter-miniszterelnök kapcsolatot. E viszonyrendszerben pedig az „irányítási jogosultság” terjedelmét, illetőleg korlátlanóságát a mindenkori miniszterelnök személye, tényleges kormányzati súlya határozza meg, amely tovább erősítheti a kormányfő amúgy is jelentős közjogi pozícióját.

A miniszterelnök határozza meg a kormányzás irányát, ezért annak végrehajtásáért politikai felelősséggel tartozik. Az Alaptörvény szerint a miniszterelnök a kormányzás általános irányára vonatkozóan feladatokat határozhat meg minisztereinek, akik kötelesek azokat teljesítve irányítani az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágazatát és az alárendelt szerveket. Következésképpen napjainkban **a miniszter** informálisan továbbra is **alárendeltje** annak **a kormányfőnek**, akitől megbízatásának keletkezése és megszűnése egyébként is függ.

3.4. A Kormány feladat- és hatásköre

A Kormány Magyarországon a végrehajtó hatalom csúcsszerveként egyfelől kormányzati tevékenységet végez, amelynek során kijelöli a legfontosabb állami feladatokat, valamint meghatározza az állami tevékenység irányát és tartalmát. Másfelől a közigazgatás általános hatáskörű csúcsszerveként legfelsőbb szinten irányítja és szervezi a törvények végrehajtását biztosító államigazgatási szervezet munkáját.

E kettős funkciójából következően a Kormány feladat- és hatásköre olyan összetett és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak taxatív felsorolása – olyan módon, mint ahogy azt a jogalkotó más állami szervek esetében teszi – szinte lehetetlen. Az Alaptörvény ennek megfelelően egy ún. generálklauzulával úgy szabályozza a kérdést, miszerint a Kormány **feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv jogkörébe.**

Kormányzati feladatai például kiterjednek az Alaptörvény rendelkezéseinek biztosítására, a külpolitika meghatározására, illetőleg arra, hogy képviselje Magyarországot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben.

A **közigazgatás legfőbb szerveként** az államigazgatási feladatok ellátásáért a Kormány a felelős. E feladat ellátásához elengedhetetlen a hatékony és racionális szervezetrendszer kialakítása. Az államigazgatási szervezetrendszer megalapozása érdekében az Alaptörvény külön rendelkezik a Kormány **szervezetalakítási szabadságáról**. Eszerint a Kormány, mint a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint **államigazgatási szerveket hozhat létre.**

3.5. A Kormány működésének formája

A Kormány feladat- és hatáskörét **testületként**, a miniszterelnök vezetésével gyakorolja. Működésének részletes szabályait **ügyrendjében** határozza meg.²⁷

A Kormány rendszeresen tart ülést, amelyen a tagok, valamint tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek vesznek részt. A Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti, aki gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amelyeket az ügyrend a miniszterelnök hatáskörébe utal. A Kormány ülésén a minisztert akadályoztatása esetén a miniszterhelyettese, a miniszter és a miniszterhelyettese egyidejű akadályoztatása esetén a miniszter által erre kijelölt államtitkár helyettesíti. A miniszter – eseti jelleggel – más miniszter részére megbízást adhat a Kormány ülésén történő képviselésére.

A 2010. évi XLIII. törvény rendelkezik arról, hogy a **Kormány ülései** nem nyilvánosak, kivéve, ha a miniszterelnök ettől eltérően rendelkezik.

A Kormány ülésén készült dokumentáció törvény által kötelezően előírt formája a hangfelvétel és az összefoglaló. A Kormány üléseiről készített hangfelvétel a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában nem nyilvános. A kormányülésről hivatalos tájékoztatást a kormány szóvivő ad, ami történhet sajtóközlemény vagy sajtótájékoztató formájában.

Az ülésekre a féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterv szerint kerül sor, amelyet a Kormány határozattal állapít meg. A kormányülésen a benyújtott előterjesztéseket és jelentéseket tárgyalják meg, szóbeli eszmecsere²⁸ folytatnak, továbbá az ülésen történhet még eligazítás, és bejelentések közlése is.

Az ügyrend meghatározza az **előterjesztések** tartalmi feltételeit, továbbá egyeztetésének és benyújtásnak rendjét, valamint rendezi a kormányülés szabályait is.²⁹ Lényeges szabály például, hogy a Kormány ülését megelőzően minden, a Kormány ülésére benyújtott előterjesztést és jelentést a közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni. Következésképpen a közigazgatási államtitkári értekezlet a Kormány egyik legfontosabb szakmai előkészítő fóruma.

A Kormány ülésén jelenlévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdésről tanácskozást folytatnak, melyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat és kimondja a Kormány döntését.

²⁷ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről.

²⁸ A szóbeli eszmecsere keretében a Kormány a szóban levő ügy végleges rendezését jelentő döntést nem hoz.

²⁹ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 57–71. pont.

A Kormány ülésének elsősorban az a célja, hogy **döntéseket hozzon**.³⁰ A Kormány döntésének végleges szövegét a miniszterelnök írja alá, mely formáját tekintve **rendelet, határozat, irányelv vagy elvi állásfoglalás**.

Az ügyrend szerint a miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.

4. A Kormány működését közvetlenül segítő szervek és személyek

A Kormányt feladatai ellátása során különböző típusú szervek és személyek segítik. Találunk közöttük olyanokat, amelyeket jogszabály – törvény vagy kormányrendelet – intézményesít, másokat törvényi felhatalmazásra maga a Kormány – határozattal – hoz létre. A segédszervek funkciója korlátozódhat a konzultációra, vagyis a döntés-előkészítésre és javaslatlételre, illetve maguk is döntési jogkörrel lehetnek felruházva. Tevékenységük jellege lehet titkársági, ami az adminisztratív-igazgatási teendőkre korlátozódik, vagy koordinációs, amely magába foglalja a Kormánynak alárendelt szervek munkájának összehangolásában és a kormányzati stratégia kialakításában való aktív részvételt is, valamint a kormányzati politika végrehajtásának ellenőrzését és számonkérését. A segédszervek politikai karakter szerint is megkülönböztethetők, miszerint egyesek szakmai jellegű tevékenységet látnak el, míg mások kifejezetten a politikai döntések meghozatalában, illetve a politikaformálásban vállalnak szerepet. Az igazgatási apparátusuk lehet szervezetileg önálló, vagy valamely központi államigazgatási szerv igazgatási állományát rendelik hozzájuk.

4.1. A kabinet

A Kormánynak kabinetek létrehozására a 2010. évi XLIII. törvény ad felhatalmazást. A kabinet a Kormány ülései előtt állásfoglalást ad kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben. **Funkciója** elsődlegesen a **koordinációban**, illetőleg a döntés-előkészítésében jelölhető meg a kormányzati működési mechanizmus során, de újabban egyes kabinetek döntési jogkört gyakorolnak a Kormány hatáskörébe tartozó egyes ügyekben. A kabinet tagjai lehetnek a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek.³¹ Mindez rámutat a kabinet **politikai** karakterére. A kabinet voltaképpen a Kormány egyes tagjaiból álló, a Kormánynál szűkebb testület, amely ad hoc jelleggel, szükség esetén kiemelt ügyekkel foglalkozik, előkészíti a Kormány döntését a kormányülést megelőzően.

A jogi szabályozás és a működési gyakorlat alapján jelenleg a kabinetek két típusa körvonalazódik hazánkban: egyfelől megkülönböztethetjük a **Kormány működésének**

³⁰ Rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő esetben a Kormány – ülésen kívül – úgy is hozhat döntést, hogy az adott ügyben tagjai írásban vagy távbeszélő útján közlik állásfoglalásukat. Ennek megszervezéséről és dokumentálásáról a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára gondoskodik.

³¹ Ksztv. 28. § (2) bekezdés.

tehermentesítésére is szolgáló, a kormányzati döntéshozatali mechanizmusban „belső” döntési jogkörrel is rendelkező kabinetet.³² Ilyen ma a Kormány ügyrendjében szabályozott Stratégiai Kabinet, valamint a Gazdasági Kabinet.

A kabinetek Kormányt tehermentesítő feladatkörére utal az is, hogy mindkét kabinet esetében bármely előterjesztés kizárólag akkor vehető fel a napirendre, ha azt közigazgatási államtitkári értekezlet javasolta. (Következésképpen a közigazgatási államtitkári értekezlet – ahogy a kormányülés esetében – e kabinetek működése esetében is megkezdhetetlen előkészítő szerv.) A Stratégiai Kabinet vezetője a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a Gazdasági Kabineté pedig a nemzetgazdasági miniszter.

Másfelől a hazai gyakorlat alapján megkülönböztethetjük a klasszikus, ún. „**döntés-előkészítő**” kabinetet, amely a 2010. évi XLIII. törvény alapján – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – nem rendelkezik a kormánymechanizmuson belül „belső” döntési jogkörrel, jogosultsága – a Kormány üléseit megelőzően – állásfoglalás kiadására terjed ki. Ilyenként működik ma a Nemzetbiztonsági Kabinet, amelyet külön kormányhatározat szabályoz.³³

E Kabinet működésének deklarált célja a Kormány közbiztonsággal, nemzetbiztonsággal, és a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, amely ugyanakkor nem sértheti a miniszterek önálló felelősségét. A határozat rendelkezik továbbá a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját segítő apparátusról is, amely szerint a Kabinet titkársági feladatait a Belügyminisztérium látja el.

4.2. A kormánybizottság

A kormánybizottság a Kormány olyan segédszervei közé tartozik, amelyek tevékenysége általában több igazgatási ágazatot érintő ügyekre terjed ki, következésképpen **az igazgatási ágazatok közötti együttműködés koordinálásában** kap szerepet. Kormánybizottságot a Kormány – rendelettel vagy normatív határozattal – hozhat létre a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására.³⁴

A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, ami a kormánybizottságnak – a kabinethez hasonlóan – **politikai** karaktert kölcsönöz.

A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.

³² 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 90/A (2) bekezdése.

³³ 1308/2011. (IX. 6.) Kormányhatározat a Nemzetbiztonsági Kabinettről.

³⁴ Ksztv. 29. § (1) bekezdés.

A kormánybizottság ügydöntő jogkörrel kizárólag törvény vagy kormányrendelet felhatalmazó rendelkezése alapján rendelkezhet, működését pedig a kormánybizottság által megállapított ügyrend szabályozza.³⁵

4.3. A közigazgatási államtitkári értekezlet

A Kormány döntéseit előkészítő **legjelentősebb szakmai segédszerv** a közigazgatási államtitkári értekezlet.³⁶ Feladatát az intézményesítő kormányhatározat a Kormány, valamint a Stratégiai és a Gazdasági Kabinet **üléseinek előkészítésében** jelöli meg,³⁷ amelynek következtében az értekezlet a kormányülések és a kabinetek ülései előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. A Kormány és a két kabinet ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést, ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is, előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni.

Az általános egyeztetési rezsim alól azonban vannak kivételek. Ha például egy a nemzetbiztonság, a közbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyonvédelemmel összefüggő előterjesztést a Nemzetbiztonsági Kabinet megvitatott és azt a Kormány általi megtárgyalásra javasolta, az előterjesztés közvetlenül benyújtható a Kormány ülésére, vagyis a közigazgatási államtitkári értekezletnek nem kell tárgyalnia az ügyet.³⁸ Ha a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság a feladatkörébe tartozó előterjesztést megvitatja és a Stratégiai Kabinet általi megtárgyalásra javasolta, az előterjesztés közvetlenül benyújtható a Stratégiai Kabinet ülésére.³⁹

A közigazgatási államtitkári értekezlet működésének célja, hogy a Kormány, illetőleg a Stratégiai, valamint a Gazdasági Kabinet elé minden részletre kiterjedően egyeztetett olyan előterjesztések, vagyis döntési javaslatok kerüljenek, amelyekben teljes az egyetértés a **közigazgatási egyeztetés** során. Ha egy előterjesztés előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokban szenved, vagy jelentősebb új elem merül fel, a közigazgatási államtitkári értekezlet az ügyet leveheti a napirendjéről és újabb egyeztetést írhat elő. A közigazgatási államtitkári értekezlet a napirendjére tűzött előterjesztéseket és jelentéseket megvitatja, azok tekintetében állást foglal, és a Kormánynak, illetőleg a Stratégiai, valamint a Gazdasági Kabinetnek javaslatokat tesz.

Ha az előterjesztés nem megfelelően kidolgozott, a közigazgatási államtitkári értekezlet az alábbi **döntéseket** hozhatja: felhívhatja az előterjesztőt, hogy a Kormány, illetőleg a Stratégiai, valamint a Gazdasági Kabinet ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő, lehetőség szerint egyeztetett kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Ezenkívül új, a Kormány ügy-

³⁵ 2017-ben ilyenként működik pl. – a még 2006-ban létrehozott – egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport működtetésének és az ahhoz kapcsolódó kormányzati tevékenység irányítására létrehozott Kormánybizottság. 2115/2006. (VI. 29.) Kormányhatározat egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről.

³⁶ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 44. pont.

³⁷ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 45. pont.

³⁸ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 57/B. pont.

³⁹ 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről 56/F. pont.

rendjében foglalt követelményeknek megfelelő előterjesztés benyújtását írhatja elő, amennyiben az előterjesztés átdolgozása szükséges. Végül kezdeményezheti, hogy az általa tárgyalt előterjesztést a Kormány, illetőleg a Stratégiai, valamint a Gazdasági Kabinet ülése előtt kormánybizottság is vitassa meg. A kormánybizottság állásfoglalását követően az értekezlet az előterjesztést ismételt megvitatja, ha ez a kormányülés megfelelő előkészítése érdekében szükséges.

A közigazgatási államtitkári értekezlet rendszeresen – általában hetente – tart ülést.

Az értekezletet a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti. Ő állapítja meg a napirendet, amelyen csak előzetesen egyeztetett, a Kormány ügyrendjében meghatározott követelmények megtartásával benyújtott előterjesztés és jelentés szerepelhet. (Kivételt e rendelkezés alól kizárólag a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára tehet.)

A közigazgatási államtitkári értekezleten a minisztériumok közigazgatási államtitkárain kívül a Kormány ügyrendjében meghatározott személyek vesznek részt.⁴⁰ A közigazgatási államtitkári értekezleten a személyes részvétel kötelező, akadályoztatás esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár helyettesítheti.⁴¹

4.4. Egyéb testületi segédszervek

Mint azt korábban jeleztük, a 2010. évi XLIII. törvény felhatalmazza a Kormányt, hogy normatív határozattal **olyan javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói** tevékenységet végző **testületeket** hozzon létre, amelyek ügydöntő jogkörrel nem rendelkezhetnek. E testületek tagjait, valamint az azok ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületeket létrehozó normatív kormányhatározatok jelölik ki.

E testületek koordinációs és konzultatív funkciója nem köthető kizárólag egy igazgatási ágazathoz, ezért azokat a szakirodalom és a gyakorlat tárcaközi vagy interminiszteriális jellegű szervezeteknek nevezi.

Ilyenként működik napjainkban például a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság,⁴² a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság,⁴³ a Nemzeti Euró Koordinációs Bizottság,⁴⁴ vagy a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság.⁴⁵

⁴⁰ A közigazgatási államtitkári értekezlet résztvevői: a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a Miniszterelnökség stratégiai ügyekért felelős államtitkára és a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító helyettes államtitkára. A közigazgatási államtitkári értekezleten a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke és a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács elnöke állandó meghívottként vesz részt. A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára a közigazgatási államtitkári értekezletre más személyt is meghívhat.

⁴¹ A helyettes államtitkárokat, valamint a meghívottakat a jogszabályban vagy szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, helyettesítésükre jogosult vezető, a Központi Statisztikai Hivatal és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökét az általa kijelölt elnökhelyettes helyettesítheti.

⁴² 1177/2010. (VIII. 24.) Kormányhatározat a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

⁴³ 1199/2010. (IX. 29.) Kormányhatározat a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

⁴⁴ 1071/2007. (IX. 21.) Kormányhatározat az euró gyakorlati bevezetésével kapcsolatos felkészülés megkezdéséről és szervezeti kereteiről

⁴⁵ 1150/2012. (V. 15.) Kormányhatározat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

Jelentőségénél fogva mind közül kiemelkedik a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, amely a – közigazgatási államtitkári értekezlet mellett – kormányzati döntéshozatali mechanizmus másik **szakmai előkészítő fórumaként** működik. Feladata az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium központi koordinációs tevékenységének elősegítése.⁴⁶

4.5. A kormánybiztos

A Kormány törvény által nevesített segédszerve a kormánybiztos, akit a Kormány nevez ki normatív határozattal, tevékenységét pedig a miniszterelnök vagy a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Feladata a miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú, a **Kormány feladatkörébe tartozó feladat** ellátása.⁴⁷ A kormánybiztos tulajdonképpen a Kormány helyett és nevében eljárva teljesíti megbízását, a Kormányt képviseli. Jellemzően ideiglenes jelleggel olyan feladatok ellátására nevezik ki, amelyek **interminiszteriális jellegűek**, azaz tárcaközi kezelést igényelnek. Kinevezése történhet szakmai alapon – például a feladat összetett jellege indokolja –, vagy politikai indokoknak megfelelően, ha például a Kormány vagy a miniszterelnök kiemelt figyelmet szentel egy ügynek. Ennek megfelelően a kormánybiztos több igazgatási ágazathoz tartozó államigazgatási szerv tevékenységét is irányíthatja vagy koordinálhatja a Kormány nevében. A kormánybiztost **irányítási jogkörrel** kormányrendelet ruházhatja fel a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében.

A kormánybiztosi megbízatás határozott időre, de legfeljebb két évre szól, azzal, hogy megbízatása a miniszterelnök megbízatása megszűnésével megszűnik. A kormánybiztos saját igazgatási apparátusa segíti, amely a Miniszterelnökség szervezetében működik, illetve abban a minisztériumban, amelynek a kormánybiztos egyben minisztere, államtitkára, közigazgatási államtitkára vagy helyettes államtitkára.

⁴⁶ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat 56/D pontja.

⁴⁷ 2017 nyarán ilyenként működik pl. az egyes kiemelt budapesti beruházásokért felelős kormánybiztos [1329/2016. (VII. 1.) Korm. határozat], vagy a nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos [1330/2016. (VII. 1.) Korm. határozat].

4.6. A miniszterelnöki biztos

A miniszterelnök – normatív utasításával – a **feladatkörébe tartozó feladat ellátására** miniszterelnöki biztost nevezhet ki.⁴⁸ A miniszterelnöki biztost a kormányfő irányítja, megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól.

Végül megjegyezzük, hogy a miniszterelnököt tevékenységében – jogszabály által nem intézményesített – **miniszterelnöki megbízott** is segítheti. A megbízás tartalma szerint lehet diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat ellátása.

5. A Kormány irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek

5.1. A minisztérium

A ministerium a magyar közjogi rendszerben eredetileg magát a kormányt jelentette, és csak később, a XIX. század második felében kezdték kialakítani a szakmai munkamegosztás alapján az egyes ágazatokat irányító minisztériumokat mint önálló központi közigazgatási szerveket.

Mint ahogy korábban jeleztük, az Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdése alapozza meg a minisztériumok alkotmányos jogállását. Eszerint minisztériumot az **Országgyűlés** hozhat létre és szüntethet meg **törvénnyel**, amely rugalmas megoldásként biztosítja, hogy egyszerű parlamenti többség elegendő a kormányzati struktúra minden kétséget kizáróan egyik központi elemének kialakításához.

A végrehajtó hatalom szélesedő működési területének megfelelő minisztériumi struktúrákat áttekintve a legfejlettebb országok jellemzően két modell közül választanak a gyakorlatban. A „kevesebb számú, de nagyobb feladatkörű minisztérium” megoldás – amelyet Magyarország is jelenleg alkalmaz – előnye a miniszterek munkájának hatékonyabb koordinációja, a kisebb apparátus és a hatékonyabb költségvetési és finanszírozási mechanizmus. Ezzel szemben „több, de kisebb minisztérium” struktúra esetén, a kormány tagjainak száma emelkedik, amely szélesebb körű politikai képviselést tesz lehetővé. Akár kevesebb (7–8), akár több (12–15) minisztérium működik, a központi közigazgatási feladatok mennyisége azonos. Ezért a kevesebb minisztériumi modellben az egyes minisztériumok szervezetének mérete jellemzően nagyobb, a köznyelvben superminisztériumoknak nevezett egységek is működnek. A superminisztérium több, korábban általában önálló miniszter irányítása alatt álló ágazat egységes irányítás alá helyezésével jön létre. Legismertebb és több államban alkalmazott megoldás az ún. gazdasági csúcsmisztérium, de jó példa a jelenlegi Emberi Erőforrások Minisztériuma is hazánkban. A mindenkor kormány ugyanakkor mindig a maga politikai elképzeléseinek megfelelően alakítja a minisztériumi struktúrát. A változó minisztériumi struktúrák mellett viszonylagos állandóságot jelentenek azok a „klasszikus” minisztériumok, amelyeket a modern

⁴⁸ 2017 nyarán ilyenként működik pl. a miniszterelnök feladatkörébe tartozó ügyekben szükséges társadalmi és kormányzati egyeztetéseket koordináló miniszterelnöki biztos [3/2014. (IX. 5.) ME utasítás], vagy a magyar internet fejlesztésével kapcsolatos kormányzati feladatok, azaz a Digitális Jólét Programja összehangolásáért és megvalósításáért felelős miniszterelnöki biztos [3/2015. (XII. 29.) ME utasítás].

polgári közigazgatás kialakulásakor az állam alapvető funkcióinak ellátásához kapcsolódóan már a XVIII. század végén, illetve a XIX. század elején létrehoztak (külügy-, hadügy-, belügy-, pénzügy- vagy az igazságügyi minisztérium).

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapja is a 2010. évi XLIII. törvény, amely nem csak a minisztérium szervezeti felépítését szabályozza, hanem a minisztérium fogalmát is meghatározza. A minisztérium – eszerint – **a miniszter munkaszerveként** a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv.⁴⁹ Ebből a törvényi rendelkezésből következik, hogy egy minisztérium valamennyi alkalmazottja a miniszter munkáját segíti a tárcavezető alárendeltségében.

A hatályos törvényi szabályozás egységes keretet ad a minisztériumi szervezeti felépítésnek, amelyet minden minisztériumban a szervezeti és működési szabályzat konkretizál. Eszerint a minisztériumot a **miniszter vezeti**, akit ebben közvetlenül az általa irányított államtitkár és a közigazgatási államtitkár segíti.⁵⁰

Hazánkban a miniszter, az államtitkár és a közigazgatási államtitkár, valamint a szintén a minisztériumokban működő helyettes államtitkár jelenti az **állami vezetők körét**, amelyen belül a miniszter és az államtitkár **politikai vezetők**, míg a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár jelenti a **szakmai vezetők körét**.⁵¹ (A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy állami, politikai vezető a – minisztérium működéséhez közvetlenül nem kötődő – miniszterelnök is.) A minisztériumban működő politikai vezetők megbízatása mindig **a kormány megbízatásához kötött**, amellyel szemben a szakmai vezetőket **határozatlan időre** nevezik ki. A politikai vezetők **állami vezetői szolgálati jogviszony** keretében látják el tevékenységüket, míg a szakmai vezetők **kormánytisztviselői jogviszony** keretei között.⁵² Lényeges különbség még, hogy a szakmai vezetők számára a jogi szabályozás szigorú képesítési előírásokat fogalmaz meg. A politikai vezetőkkel szemben ez nem követelmény, tekintve, hogy a demokrácia alapelvét sértené, ha műveltségi alapon zárnanak ki állampolgárokat választott tisztségek betöltéséhez való jog gyakorlásából.

A minisztérium vezetője **a miniszter**, akinek részletes feladat- és hatáskörét a kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.⁵³ A miniszter vonatkozásában a munkáltatói jogokat – általában – a miniszterelnök gyakorolja.⁵⁴

Megbízatása a kormány, illetőleg a **miniszterelnök megbízatásához kötött**. A miniszteri megbízatás megszűnhet halállal, a kinevező személyhez címzett lemondással, az államfő által történő felmentéssel. Felmentésre a miniszterelnök tehet javaslatot, ha pedig a miniszterrel szemben a törvényben meghatározott összeférhetetlenségi ok merül fel és azt a miniszter harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a kinevezéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, a kormányfő javaslatára a köztársasági elnök a minisztert köteles felmenteni pozíciójából.⁵⁵

⁴⁹ Ksztv. 34. § (1) bekezdés.

⁵⁰ Ksztv. 34. § (2) bekezdés.

⁵¹ Ksztv. 6. §.

⁵² Ksztv. 7. § (1) és (3) bekezdés.

⁵³ Ksztv. 34. § (3) bekezdés.

⁵⁴ Ksztv. 40–41. §.

⁵⁵ Ksztv. 42–43. §.

A minisztert akadályoztatása esetén a tárca államtitkára **helyettesíti**. A köztársasági elnök intézkedésének kezdeményezésében és intézkedései ellenjegyzésében kormányrendeletben kijelölt másik miniszter, az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben – az Európai Unió Tanácsa miniszteri képviselőket igénylő testületei kivételével – pedig döntése alapján kormányrendeletben kijelölt másik miniszter vagy államtitkár helyettesíti.⁵⁶

Az államtitkár – néhány törvényi kivételtől⁵⁷ eltekintve – a **miniszter teljes jogkörű helyettese**.⁵⁸ Az államtitkár hatáskörének gyakorlásáért a miniszternek, illetve a miniszterelnöknek felelősséggel tartozik.⁵⁹ A helyettesítésének rendjét részletesen a minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg.

Az államtitkárt szintén a köztársasági elnök nevezi ki. A **kinevezésre** a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszter véleményének kikérését követően. A kinevezett államtitkár a köztársasági elnök előtt – hasonlóan a miniszterekhez – esküt tesz.⁶⁰ Az államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat általában a miniszter gyakorolja. A miniszterelnök a miniszter véleményének kikérését követően bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek az államtitkár felmentésére. Ezen kívül az államtitkár megbízatása megszűnik lemondásával és halálával, valamint a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével.⁶¹

A közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. Minden minisztériumban kizárólag egy közigazgatási államtitkár működhet. A közigazgatási államtitkár – szemben az államtitkárral – **szakmai vezető**, jogállását – ennek megfelelően – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg.

A közigazgatási államtitkárt is – az államtitkárhoz hasonlóan – a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára, de határozatlan időre. A miniszterelnök **kinevezésre** vonatkozó javaslatát a miniszter kezdeményezi a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter útján, aki a kezdeményezésre észrevételt tehet. A közigazgatási államtitkár kinevezésének feltétele a felsőfokú végzettség.⁶² Megbízatása nem kötött a kormány megbízatásához, ennek ellenére a hazai gyakorlatban jellemző, hogy kormányváltáskor a közigazgatási államtitkárokat is menesztik. A közigazgatási államtitkárt a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint helyettes államtitkár helyettesíti.

A közigazgatási államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik halálával, ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, összeférhetetlenségének megállapításával, vagy országgyűlési, helyi önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, polgármesterré vagy politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve ki-

⁵⁶ Ksztv. 37. §.

⁵⁷ Ksztv. 37. § (2) és (3) bekezdés.

⁵⁸ A miniszter a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy miniszterhelyettest jelöl ki. Ksztv. 49. § (1a) bekezdés.

⁵⁹ Ksztv. 11. § (2) bekezdés.

⁶⁰ Ksztv. 52. §.

⁶¹ Ksztv. 53. §.

⁶² A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 215. § (1) bekezdés szerint jogász mesterképzési szakon szerzett szakképzettség vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettség, vagy gazdaságtudományok képzési területen alap- vagy mesterképzésben szerzett közgazdász szakképzettség vagy felsőfokú végzettség és a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú szakképzettség.

nevezésével, hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, továbbá áthelyezéssel, a tisztségéről történő lemondással, és felmentéssel.⁶³

A **helyettes államtitkár** a szakmai munkát irányítja a minisztériumon belüli szakmai munkamegosztás rendjének megfelelően. Általában egy közigazgatási államtitkár több, az ágazatában működő helyettes államtitkár munkáját irányítja, ezért helyettes államtitkárból több is van a minisztériumban. A helyettes államtitkár a minisztériumban tehát – a minisztériumi struktúrának megfelelően – tipikusan a közigazgatási államtitkár alárendeltségében működik, de egyes esetekben irányíthatja őt az államtitkár, a kormánybiztos vagy a miniszterelnöki biztos is.

*A helyettes államtitkárt a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt, az irányítása alá tartozó főosztályvezető, vagy az irányítójának alárendeltségében működő másik helyettes államtitkár helyettesíti.*⁶⁴

A helyettes államtitkárt a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki. A **kinevezésre** a javaslatot a miniszter teszi a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára útján, aki a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet vagy továbbítja azt a miniszterelnöknek.

A helyettes államtitkár kinevezésének is feltétele a – közigazgatási államtitkár esetében is meghatározott – felsőfokú végzettség. A helyettes államtitkár megbízatása a közigazgatási államtitkárnál felsorolt esetekben szűnik meg.

Kiemelt fontosságú, a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására a miniszter normatív utasítással **miniszteri biztost** nevezhet ki. Miniszteri biztossá kinevezhető államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár is az eredeti feladatkörével összefüggő feladat ellátására. A miniszter kinevezési jogát ebben az esetben is korlátozza, hogy a javasolt személyről tájékoztatnia kell a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki ha a javaslattal szemben, a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással él, a kifogásolt személy miniszteri biztossá nem nevezhető ki. A miniszteri biztos tevékenységét a miniszter irányítja. Megbízatása határozott időre, de legfeljebb hat hónapra szól, ám előbb megszűnik, ha az őt kinevező miniszter megbízatása megszűnik. A miniszteri biztos e megbízatása megszűnik az államtitkári, közigazgatási államtitkári vagy helyettes államtitkári megbízatásának megszűnésekor.⁶⁵

A minisztérium hivatali szervezetét keretjelleggel szabályozó törvényt a **szervezeti és működési szabályzat** tölti meg konkrét tartalommal. A szabályzatot a miniszter – a miniszterelnök és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki.⁶⁶

⁶³ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 216. §.

⁶⁴ Ksztv. 62. §.

⁶⁵ Ksztv. 38. §.

⁶⁶ Ksztv. 60. §.

A minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg – többek között – a minisztérium létszámkeretét, valamint azt, hogy hány, a törvényben nevesített szervezeti egység működik a minisztériumban és milyen elnevezéssel.

A minisztérium szervezete a **hierarchia** elve mentén épül fel. A szakmai munkát a helyettes államtitkárok irányítása alatt működő főosztályvezetők által vezetett **főosztályok** szerint szervezik. A főosztályok **osztályokra** tagozódnak, amelyeket a főosztályvezető, illetve olyan főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezet, akinek a tevékenységét a főosztályvezető irányítja.

A **titkárság** az állami vezető tisztségének ellátását segíti. A miniszteri **kabinet** a miniszter munkáját közvetlenül segítő munkatársak tevékenységét összefogó szervezeti egység, vezetője a kabinetfőnök. A jelenlegi kormányzati struktúrában az államtitkári szerepkör korábban említett sajátosságai miatt a minisztériumban működhetnek államtitkári kabinetek is a miniszteri kabinet mintájára. A törvény eseti feladat elvégzésére szolgáló **munkacsoportok** létrehozásának lehetőségével a minisztert ruházza fel.⁶⁷

5.2. A kormányhivatal

A központi közigazgatásban az igazgatási munka nem csak minisztériumokban, hanem alacsonyabb szinten szervezett hivatalokban is folyik.

Sokáig ezeknek az ún. nem minisztériumi jogállású központi szerveknek a rendszere nem volt egységesen szabályozva, az esetlegesség jellemezte, és az elnevezések sem voltak következetesek. A jelenlegi szervezeti rendet és elnevezéseket a 2006. évi LVII. törvény intézményesítette, mindazonáltal alkotóelemei szinte folyamatos változásban vannak. A hatályos szabályozás⁶⁸ a központi közigazgatás két szervtípusát nevesíti, a kormányhivaltalt és a központi hivaltalt.

A kormányhivatalok létrehozása, megszüntetése és átalakítása **törvényi** úton lehetséges. A **Kormány irányítása** alatt működnek, **felügyeletüket** a miniszterelnök által **kijelölt miniszter** látja el. Az irányítási jogkör egyik leglényegesebb eleme azonban a kormányhivatalok irányában csak korlátozottan érvényesül, mert a kormányhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható.

A kormányhivatal viszonylagos – pénzügyi – önállóságát biztosítja, hogy – főszabályként – fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv. Költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Ugyanakkor tevékenységéről – a felügyeletére kijelölt miniszter útján – beszámol a kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát.

A kormányhivatal szervezetét – a minisztériumhoz hasonlóan – szervezeti és működési szabályzat határozza meg normatív miniszteri utasítás formájában.

⁶⁷ Ksztv. 63–68. §.

⁶⁸ Ksztv. IV. fejezet.

A szabályzatot a kormányhivatal vezetője készíti elő, a kormányhivatali felügyelő miniszter adja ki a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően.

A kormányhivatal – főszabály szerint – **egyszemélyi vezetés** alatt áll.⁶⁹ Vezetőjét a **miniszterelnök nevezi ki** és menti fel a kormányhivatali felügyelő miniszter javaslatára.⁷⁰ A kormányhivatali felügyelő miniszter javaslatát a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé, aki a javaslat ellen kifogást emelhet.

A kormányhivatal vezetője – főszabályként – államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. A kormányhivatal vezetőjének helyettesét a kormányhivatali felügyelő miniszter nevezi ki és menti fel a kormányhivatal vezetőjének javaslatára.

A kormányhivatal vezetője és helyettese **kormányzati szolgálati jogviszonyban** áll, amelyre – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőjére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A jelenleg működő kormányhivatalokat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény sorolja fel: Központi Statisztikai Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Országos Atomenergia Hivatal, valamint Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal. Szervezeti felépítésük, működésük részletes szabályait, feladat- és hatáskörüket valamennyi esetben a kormányhivatali létesítő törvények szabályozzák részletesen.⁷¹ A kormányhivatali létrehozó törvény rendelkezhet arról is, hogy a kormányhivatalnak vannak-e területi – vagyis dekoncentrált – szervei.⁷²

5.3. A központi hivatal

A hatályos jogi szabályozás alapján a központi hivataloknak két köre létezik: a kormányrendeletben, valamint a törvényben létesített hivatalok.

Azoknak a központi hivataloknak az alapítása és megszüntetése, amelyeket **kormányrendelet hoz létre**, a Kormány szervezetalkítási jogkörébe tartozik. Önállóságuk nagymértékben korlátozott, mert feladat- és hatáskörüket is kormányrendelet határozza meg,

⁶⁹ Ugyan a Ksztv. lehetővé teszi, hogy a kormányhivatali testület vezesse, de a működő kormányhivatalok esetében erre nincs példa.

⁷⁰ Valamennyi kormányhivatal vezetőjének határozatlan időre szól a kinevezése, kivéve a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, akinek a megbízatása 6 évre szól.

⁷¹ A létesítésről rendelkező törvények az alábbiak:

- a hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény (Központi Statisztikai Hivatal),
- a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala),
- az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (Országos Atomenergia Hivatal),
- a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXXVI. törvény (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal).

⁷² A négy kormányhivatal közül kizárólag a Központi Statisztikai Hivatalnak vannak területi szervei.

irányításukat miniszter látja el, akinek a vezetése alatt álló minisztérium költségvetési fejezetén belül alkotnak önálló címet.

Törvényben az Országgyűlés által kizárólag fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal hozható létre, amelynek irányítását szintén a Kormány rendeletében kijelölt miniszter látja el.

A központi hivatalok szervezeti felépítésére is jellemző a hierarchia. Az eddig vizsgált központi közigazgatási szervekhez hasonlóan szervezeti és működési szabályzatukat az irányítást ellátó miniszter határozza meg normatív utasítás formájában. A kormányhivatalokhoz hasonlóan a központi hivatalok akkor rendelkeznek területi szervekkel, ha a létesítésről szóló kormányrendelet erre lehetőséget ad.

A központi hivatal **egyszemélyi vezetés** alatt áll.

Vezetője államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. A vezetőt az irányítást ellátó miniszter nevezi ki és menti fel. A személyi javaslatról ebben az esetben is tájékoztatni kell a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki vétójoggal rendelkezik a vezetésre javasolt személy kinevezésénél. A törvényben létesített központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét pedig a központi hivatali irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja.

A központi hivatal vezetője és helyettese **kormányzati szolgálati jogviszonyban** áll, amelyre – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőjére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A központi hivatalok körét a törvény nem taxálja. Számuk az utóbbi időben jelentősen csökkent, de ilyen – kormányrendeletben létrehozott központi hivatalként⁷³ – működik 2017 nyarán például a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, az Oktatási Hivatal vagy a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal.

6. Az autonóm államigazgatási szerv

A központi közigazgatás sajátos szervtípusa az autonóm államigazgatási szerv. Mint az elnevezés mutatja, ezek olyan központi közigazgatási szervek, amelyek **nagyfokú önállósággal** rendelkeznek, s nem tartoznak a Kormány alárendeltségébe.

A Kormánytól független központi közigazgatási szervek létrehozása részben szakmai, részben politikai okokra vezethető vissza. Az autonóm központi szervek elsősorban olyan **hatósági jogalkalmazó tevékenységet** végeznek, amelynek során a mindennapi politikai eseményektől mentesen szakmai szempontok szerint kell közérdekű és jogszerű döntéseket hozniuk.

⁷³ Létesítésükről az alábbi kormányrendeletek rendelkeznek:

- 386/2016 (XII. 2.) Korm. rendelet az egészségbiztosítási szervekről (Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő),
- 121/2013 (IV. 26.) Korm. rendelet az Oktatási Hivatalról,
- 22/2012 (II. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról

Ezért az ilyen tevékenységet végző közigazgatási szervek működéséből az ország politikai irányvonalát meghatározó Kormány közvetlen szervezeti és pénzügyi befolyását célszerű kizárni.

Az autonóm államigazgatási szervekről az Alaptörvény nem rendelkezik. A 2010. évi XLIII. törvény alapján ugyanakkor a központi államigazgatási szervek körébe tartozó **külön szervtípusról** van szó. A jogszabály taxálja az idetartozó szervek körét, amelyek az alábbiak: Közbiztosítási Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda.

Valamennyi autonóm államigazgatási szervről, így létrehozásukról, jogállásukról, valamint feladat- és hatáskörükről **külön törvények** rendelkeznek.⁷⁴

A jelenlegi jogi szabályozás két megoldást ismer: működhetnek az **Országgyűlésnek** (a Gazdasági Versenyhivatal és a Közbiztosítási Hatóság) vagy **kizárólag a törvénynek** (Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda) alárendelten. A különböző megfogalmazások ellenére valamennyi autonóm államigazgatási szervnek **közös jellemzője**, hogy nem a Kormány, hanem **az Országgyűlés ellenőrzése alatt működnek**, tehát a kormányzati hierarchia rendszeréből kivett és viszonylagos autonómiát élvező központi államigazgatás szervek. Mindennapi működésükbe nem lehet tehát beavatkozni, feladatkörükben nem utasíthatók, döntéseiket önállóan hozzák.

Az autonóm államigazgatási szervek Kormánytól való önállósága megmutatkozik a költségvetési, gazdálkodási szabályozásban is. Jogállásuk jellemzője, hogy önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervek; az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képeznek vagy – mint például a Gazdasági Versenyhivatal – önálló fejezetet alkotnak. Költségvetésüket a Kormány nem csökkentheti.

Az önállóság elengedhetetlen feltétele **a vezető függetlensége**, megbízásának, elmozdításának és beszámoltatásának garanciális szabályai. Ebben a tekintetben az autonómia leginkább a Közbiztosítási Hatóság esetében biztosított.

Elnökét és alelnökét a Hatóság keretében működő Közbiztosítási Tanács tagjai öt éves időtartamra választják meg.

A többi autonóm államigazgatási szerv elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre, a Gazdasági Versenyhivatalét hat évre.

⁷⁴ A vonatkozó jogszabályok:

- A közbiztosításokról szóló 2015. évi CXLI. törvény (Közbiztosítási Hatóság),
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Egyenlő Bánásmód Hatóság),
- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Gazdasági Versenyhivatal),
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság),
- A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Nemzeti Választási Iroda),

7. Az önálló szabályozó szerv

2012-ben az Alaptörvény 23. cikke új szervtípust intézményesített „önálló szabályozó szerv” elnevezéssel, és feljogosította az Országgyűlést arra, hogy sarkalatos törvényekben hozza létre e szerveket és szabályozza működésüket.

7.1. A szervtípus működésének elméleti alapjai

A korszerű közigazgatás működése szervezetileg egyre kevésbé illeszkedik az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus montesquieu-i elméletébe, tekintve, hogy a modern államok közigazgatása túlnő a hagyományos végrehajtó hatalmi tevékenységen. **A közigazgatás terjeszkedése** a vele szemben támasztott társadalmi elvárások, igények megváltozásából ered, ami pedig elsősorban az állam és így a közigazgatás gazdasági szerepvállalásához, illetve annak növekedéséhez köthető. E folyamatok pedig indukálják az állami szervezetrendszerben a korábbiakhoz képest **új típusú közigazgatási szervek** létrejöttét.⁷⁵

*Az önálló szabályozó hatóságok létrehozásának egyik lényeges indoka, hogy a hagyományosan hatósági tevékenységet ellátó közigazgatás döntései egyre nagyobb mértékben támaszkodnak olyan szakmai jellegű előírásokra, amelyek az egyes szakigazgatási ágazatok specialitásait tükrözik. Adott ágazatban végzett hatósági tevékenység aprólékos szakmai szabályait ugyanakkor a „klasszikus” jogalkotó szervek nem képesek a szükséges minőségben és mennyiségben „előállítani”. Tekintettel arra, hogy ezeket az előírásokat a jogállamiság követelményéből fakadóan többnyire jogszabályi formába kell önteni, az ilyen **szakmaspecifikus szabályok** – például szakmai paraméterek, szabványok, technikai jellemzők és követelmények – megalkotására legalkalmasabb az a közigazgatási hatóság, amely maga alkalmazza e szabályokat.⁷⁶*

Az ilyen **szabályozási jogkörrel** felruházott közigazgatási hatóságok tevékenysége tehát valamely szakigazgatási ágazatra korlátozódó hatósági tevékenység mellett kiterjed a jogalkotásra is, amely jogszabályban – jellemzően törvényben – meghatározott feladat- és hatáskörben érvényesül. A szabályozó közigazgatási hatóságok hatósági és jogalkotási tevékenysége mellett kiemelt jelentőségű a kvázi judiciális tevékenységük is. Ilyen lehet az adott szakigazgatási ágazatban érvényesülő ún. ágazati jogszabályok végrehajtása, illetve a hatósági tevékenység során kialakított joggyakorlat és az ennek alapján a szabályozó hatóság által alkotott jogszabályok alkalmazása.⁷⁷

E szervtípus alapításának másik oka az adott igazgatási területen megjelenő autonómia igénye, hogy ti. biztosítani igyekeznek egy ágazat irányításának **politikai függetlenségét**, a lehető legnagyobb távolságot tartva az aktuális végrehajtó hatalomtól, illetőleg a Kormánytól. Tulajdonképpen ebből következik a kérdés, hogy e szabályozó közigazgatási

⁷⁵ Lásd BÁN Tamás – KÖNYVES TÓTH Pál (1997): A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közöny*, 52. évf. 4. sz. 171.

⁷⁶ TEMESI István (2013): Az önálló szabályozó szervek. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 171–173.

⁷⁷ Uo.

hatóságok hol helyezhetők el az államszervezetben és mi jellemzi jogállásukat. Tekintve, hogy e szervek működésének meghatározója a hatósági tevékenység, egyértelműen a **végrehajtó hatalom szerveiről** van szó. Az ilyen szabályozó típusú közigazgatási hatóságokat jellemzően törvénnyel hozzák létre, mint ahogy feladat- és hatáskörüket is törvény határozza meg. Jellemzi őket a végrehajtó hatalom csúcsszervétől, a kormányfőtől való függetlenség: tevékenységük során nem utasíthatók és hatósági döntéseik ellen közigazgatási úton általában nincs jogorvoslat, kizárólag a bírói felülvizsgálat lehetősége biztosított. E szervek vezetőjét általában a kormányfő vagy az államfő nevezi ki határozott időre, ugyanakkor a megbízás visszavonására nincs lehetőség.

Az ilyen független szabályozó hatóságok leginkább a gazdasági igazgatásban, azon belül is a médiaigazgatásban, a pénzügyi tevékenység felügyeletében, a piaci versenyfelügyeletben, a bányászatban és az energiaágazatban működnek.⁷⁸

7.2. Az önálló szabályozó szervek hazai előzménye

Az Alaptörvény megalkotását megelőzően az „önálló szabályozó szerv” kifejezést sem az Alkotmány, sem más jogszabály nem ismerte, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az államszervezetben ne lenne előzménye ezeknek a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szerveknek.

A rendszerváltást követő uralkodó felfogás szerint közigazgatási hatóságokat és különösen hatósági felügyeletet ellátó közigazgatási szerveket a kormány vagy a miniszter alapíthatott, és tevékenységük szabályait is ezek az alapító szervek határozták meg.⁷⁹ Az első kivételt e koncepció alól az Állami Bankfelügyelet, majd jogutódja, az 1997-ben létesített Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet,⁸⁰ valamint a Magyar Nemzeti Bank jelentette. Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet ugyan még a kormány felügyelete alatt állt, így működési autonómiája nem volt teljes körű, de a jogalkotásról szóló törvény⁸¹ önálló szabályozási jogosultsággal, bankfelügyeleti rendelkezés kibocsátásának jogával ruházta fel.⁸² Ugyancsak az önálló szabályozó szervek történeti előzményének tekinthetjük a Magyar Energia Hivatalt is, amely hatósági tevékenysége körében általános jellegű hatósági előírásokat állapíthatott meg.⁸³

A kormányzati hierarchia rendszeréből kivett, viszonylagos autonómiát élvező központi államigazgatási szervek létrehozásában sokáig az esetlegesség és a koncepció hiánya volt meghatározó.⁸⁴ E helyzeten a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény változtatott alapjaiban, amikor a központi államigazgatási szervek körét rendezve új szervtípust intéz-

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ TEMESI (2013): i. m., 177–178.

⁸⁰ Lásd az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvényt.

⁸¹ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 51/B. §.

⁸² BÁN – KÖNYVES TÓTH (1997): i. m., 165.

⁸³ Lásd MOLNÁR Miklós (2002): A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 11. sz. 646.

⁸⁴ TEMESI (2013): i. m., 177–178.

ményesített, autonóm államigazgatási szerv elnevezéssel,⁸⁵ amely tulajdonképpen az első jelentős lépés volt a független közigazgatási szervek jogállásának rendezéséhez vezető úton.⁸⁶ A törvény ekkor három autonóm államigazgatási szervet nevezett meg: a Közbeszerzések Tanácsát, az Országos Rádió és Televízió Testület Irodáját, valamint a Gazdasági és Versenyhivatalt. Az elmúlt tíz évben e szervek köre folyamatosan változott, a hatályos szabályozást lásd e fejezet 6. pontjában.

Az autonóm államigazgatási szervek szabályozásában lényeges változást hozott a 2011. január 1-jén hatályba lépett alkotmánymódosítás, amely két új fejezetet iktatott az akkori Alkotmányba, ezzel két sajátos, alkotmányos jogállású szervvel bővítve az állami szervezetrendszert. Az Alkotmány VIII/A. fejezete – az addig autonóm államigazgatási szervként működő – **Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét felügyelő, ellenőrző és szabályozó** szervként definiálta, és elnökét **rendeletalkotási joggal** ruházta fel. A VIII/B. fejezet pedig a korábbi médiahatóság helyébe lépő **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot** definiálta **felügyelő és ellenőrző** szervként és ruházta fel elnökét szintén **rendeletalkotási** jogkörrel. E két központi államigazgatási szerv tulajdonképpen ekkor már rendelkezett mindazokkal a korábban meghatározott jellemzőkkel, amelyek alapján illeszkednek a szabályozási, kvázi bírósági és hatósági tevékenységet végző független közigazgatási hatóságok sorába, anélkül azonban, hogy e szervtípus önálló elnevezést kapott volna.⁸⁷

7.3. Az önálló szabályozó szervek hatályos jogi szabályozása

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény **keretjellegű** rendelkezése csupán a leglényegesebb kérdéseket szabályozza. Kijelöli az önálló szabályozó szervek helyét az állam-szervezetben, amikor úgy rendelkezik, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhatók létre. E kiemelt jogállású, lényegében az állami hatalmi szerkezetben különleges státuszú szervek elsősorban tehát abban különböznek az összes többi központi közigazgatási szervtől, hogy alkotmányos meghatározottságúak. Létrehozatalukra, szervezetük és működésük szabályozására az Országgyűlés sarkalatos törvényben jogosult, következésképpen lényeges jellemzőjük a **törvényhozó hatalomnak való alárendeltség**, és az, hogy a kormánynak nincs felettük irányítási jogköre.⁸⁸

Az önálló szabályozó szerv a közigazgatási szervek többségéhez hasonlóan **egyszemélyi vezetés** alatt áll. Vezetőjét – sarkalatos törvényben meghatározott – időre a miniszterelnök, vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki. A szerv vezetőjének éves beszámolási kötelezettsége van, a vezetett szerv tevékenységéről azonban nem a kormánynak, illetve a miniszterelnöknek, hanem az Országgyűlésnek kell beszámolnia. Az önálló szabályozó szerv **vezetője** törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében **végrehajtási rendeletet** ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti

⁸⁵ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (2) bekezdés e) pont és (3) bekezdés.

⁸⁶ TEMESI (2013): i. m., 177–178.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Uo., 180.

Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Rendhagyó megoldás a hazai jogalkotási rendben, hogy rendeletalkotási jogosultságában az önálló szabályozó szerv vezetőjét akadályozottsága esetén helyettesítheti az általa rendeletben kijelölt helyettese.⁸⁹

Az önálló szabályozó szervek alaptörvényi szabályozásának megjelenésével egyidejűleg a törvényalkotó módosította⁹⁰ a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt. A módosítás a központi államigazgatási szervek körét – az autonóm államigazgatási szerv kategória ezzel párhuzamosan történő megtartásával – bővítette az önálló szabályozó szervvel és sorolta fel azokat: a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot** és – akkor még – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét az Országgyűlés még 2000. április 1-jei hatállyal hozta létre az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összevonásával, ezeknek az intézményeknek a jogutódjaként. A PSZÁF Magyarország pénzügyi közvetítő rendszerét felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat ellátó önálló szabályozó szerv volt, amely csak a törvényeknek volt alárendelve. A Felügyeletet 2013. október 1-jén megszüntették, feladatait és jogköreit a Magyar Nemzeti Bank vette át.

A legújabb önálló szabályozó szerv hazánkban a Magyar Energia Hivatal általános és egyetemes jogutódjaként a nemzeti energiaügyi szabályozó hatóság függetlenségének biztosítása érdekében 2013-ban létrehozott **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**.

7.4. Az önálló szabályozó szervek köre

Az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezései alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényekben rendelkezik az önálló szabályozó szervekről. Ennek megfelelően Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, míg a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt a 2013. évi XXII. törvény hozta létre és szabályozta működését.

7.4.1. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság⁹¹

A szerv autonómiája alapvetően abban nyilvánul meg, hogy **kizárólag a törvénynek van alárendelve**, és számára feladatot csak törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Feladat- és hatáskörét **önállóan**, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolja.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság a **frekvenciagazdálkodás és a hírközlés** területén részt vesz a Kormány politikájának végrehajtásában. A Hatóság feladata a hírközlési ágazat tekintetében a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és szemé-

⁸⁹ Uo.

⁹⁰ Egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 360. § (2) bekezdés.

⁹¹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény IV. rész első fejezete alapján.

lyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete. Hírközlési hatósági hatáskört a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól elvonni nem lehet.

Három **önálló hatáskörrel rendelkező szerve**:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, valamint
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala.

A Hatóság ellátja a Kormány nem polgári célú frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közgazgatási feladatait.

A Hatóság **elnöke** jogalkotási tevékenysége körében (végrehajtási) **rendeletet alkot** és részt vesz a jogszabályok előkészítésében: javaslatot tesz a hírközlést és a médiaszolgáltatásokat érintő jogszabály módosítására, valamint nyilatkozik a hatáskörével összefüggő jogszabály-alkotási és módosítási igényekről és javaslatokról.

Az elnök rendeletalkotási jogkörét az alábbi törvényekben foglalt **felhatalmazó rendelkezések** határozzák meg:

1. az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény – többek között – az alábbi tárgykörökben ad felhatalmazást a rendeletalkotásra:⁹²
 - nemzeti frekvenciafelosztás,
 - a frekvenciasávok felhasználási szabályai,
 - a rádióamatőrökre vonatkozó vizsgakövetelmények, a vizsgáztatás rendje és a vizsgabizonyítvány kiadásának feltételei.
2. A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény például az alábbi tárgykörökben ad felhatalmazást rendeletalkotásra:⁹³
 - a filmalkotások korhatár szerinti megjelölésének feltételei,
 - a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala jelen törvény szerinti eljárásainak díjai megfizetésének módja és feltételei, valamint a díjak mértéke és a díjképzés szabályai,
 - a filmalkotás végefőcímében az állam támogatóként való feltüntetésének módja.
3. A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény – többek között – a következő tárgykörökben ad felhatalmazást a rendeletalkotásra:⁹⁴
 - a digitális rádió- és televízió-médiaszolgáltatások vételére alkalmas készülékek együttműködő képessége érdekében szükséges intézkedések részletes szabályai,
 - digitális műsorszóró hálózatok, illetve műsorszóró adókra vonatkozó üzemeltetési jogosultságok pályázati kiírási határideje,
 - a közszolgálati mediaszolgáltatások analóg műsorszórásának leállítására vonatkozó részletes szabályok,
 - az analóg és digitális televíziós vételre alkalmas vevőkészülékek forgalomba hozatala műszaki feltételeinek és digitális műsorok vételére való alkalmasságának, az alkalmasság megjelölésének részletes szabályai.

⁹² Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 182. § (3) bekezdése.

⁹³ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 38. §-a.

⁹⁴ A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 53. § (1) és (2) bekezdései.

4. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény az alábbi tárgykörökben hatalmaz fel rendeletalkotásra:⁹⁵

- a frekvenciadíjak, az azonosítók lekötéséért és használatáért fizetett díjak, továbbá a hírközlési és postai szolgáltatók felügyeleti díjának mértéke, megfizetésének módja és feltételei, ellenőrzésének szabályai,
- a műsorszám kategóriába sorolásával és a közlemények besorolásával kapcsolatos hatósági eljárás igazgatási szolgáltatási díja,
- a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács eljárásainak díjai megfizetésének módja és feltételei, valamint a díjak mértéke és a díjképzés szabályai.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság **elnökét** a miniszterelnök javaslatára a **köztársasági elnök nevezi ki** kilenc évre, amely megbízatás lejártát követően nem újítható meg. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökévé olyan személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint felsőfokú végzettséggel és

- legalább ötéves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy
- a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy legalább tízéves felsőoktatási intézményben szerzett oktatói gyakorlattal rendelkezik.

Az elnök független működését biztosítja, hogy feladatkörének ellátásával és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos eljárása és döntése vonatkozásában **nem lehet utasítani**. A Hatóság elnöke minden év május 31-ig **beszámolót terjeszt az Országgyűlés** elé a Hatóság előző évi tevékenységéről.

Az **elnök megbízatása megszűnik**, ha a megbízatás időtartama lejár, lemond, meghal, a köztársasági elnök felmenti, illetve ha az Országgyűlés a kinevezésétől számítva harminc napon belül⁹⁶ nem választja meg a Médiatanács elnökévé. Az államfő köteles felmenteni az elnököt

- a törvényben meghatározott⁹⁷ összeférhetetlenség, valamint az összeférhetetlenségek meg nem szüntetése esetén;
- ha a médiahatóság elnökével szemben lefolytatott büntetőeljárás eredményeként az elnök bűnösségét a bíróság – szabadságvesztés vagy az elnök tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás büntetést tartalmazó – jogerős ítélete állapította meg;
- ha az elnököt cselekvőképeségét érintő gondnokság alá helyezték;
- ha az elnök neki felróható okból több mint hat hónapon át nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak.

A Hatóság határozatlan időre kinevezett elnöke nevezi ki a két elnökhelyettesét, valamint a Hatóság Hivatalának élén álló főigazgatót, és gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.

⁹⁵ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 206. § (1) bekezdése.

⁹⁶ Amennyiben olyan időpontban történik a kinevezés, amely az Országgyűlés ülészakán kívül esik, úgy a következő ülészak kezdetétől számított tizenöt napon belül.

⁹⁷ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 118. § (1) bekezdés.

Ő nevezi ki a Média- és Hírközlési Biztost, valamint hagyja jóvá a Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatát.

7.4.2. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal⁹⁸

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (Hivatal) jogállását tekintve az **állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, valamint víziközmű-szolgáltatással és hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével** kapcsolatos feladatait ellátó önálló szabályozó szerv. Önállóságának biztosítéka, hogy **csak jogszabálynak van alárendelve**, számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A Hivatal költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.

A Hivatal döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni, megsemmisíteni nem lehet, eljárás lefolytatására nem kötelezhető. A Hivatal javaslatot tehet jogszabály megalkotására és módosítására, továbbá véleményezési joggal rendelkezik a feladatkörét érintő jogszabályok előkészítésénél.

A Hivatal **egyszemélyi vezetés** alatt áll, vezetője a Hivatal elnöke, akit a miniszterelnök hét évre nevez ki, és megbízatásának lejártát követően egy alkalommal ismételtlen kinevezhető. Az elnök a Hivatal tevékenységéről évente a tárgyévét követő év május 31. napjáig **számol be az Országgyűlésnek**, valamint külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának. A Hivatal elnöke a Hivatal feladatkörét érintő napirendi pontok tárgyalása esetén – meghívásra – részt vesz a Kormány ülésén.

Az elnök munkáját az általa kinevezett – legfeljebb – öt elnökhelyettes segíti.

A Hivatal elnökének **jogviszonya megszűnik** a kinevezési időtartam lejártával, halálával, valamint lemondásával. A miniszterelnök felmenti az elnököt abban az esetben, ha

- a törvény szerinti összeférhetlenséget a kinevezését, illetve az összeférhetlenség okának felmerülését követő harminc napon belül nem szünteti meg, vagy
- ha az elnökkel szemben lefolytatott büntetőeljárás eredményeként az elnök bűnösségét a bíróság – szabadságvesztés vagy az elnök tevékenységének megfelelő foglalkoztatástól eltiltás büntetést tartalmazó – jogerős ítélete állapította meg,
- ha cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezték, illetőleg
- ha neki felróható okból több mint hat hónapon át nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak.

Az elnök és egyben a Hivatal autonómiájának további biztosítéka, hogy törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott feladatainak ellátása során **nem utasítható**. A szakmai működés autonómiájának garanciája pedig, hogy az elnök – a Hivatal törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében – egyedi dön-

⁹⁸ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény alapján.

tésre a Hivatalnak utasítást nem adhat. Az elnök adja ki a Hivatal szervezeti és működési szabályzatát.

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal **jogalkotási és felügyeleti tevékenységet** lát el. Jogalkotásra a Hivatal elnöke jogosult, (végrehajtási) rendeletet a 2013. évi XXII. törvényben meghatározott tárgykörökben alkothat,⁹⁹ így például

- az egyes villamos energia rendszerhasználati díjak elemei,
- a díjak meghatározására és szabályozására vonatkozó alapelvek és keretszabályok,
- a földgáz rendszerhasználat árszabályozásának keretei.

A Hivatal elnökének rendelet kiadásában helyettesítését ellátó elnökhelyettes kijelölését, valamint a Hivatal hatáskörébe tartozó, kérelemre indult eljárásoknál az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét a Hivatal elnöke szintén rendeletben szabályozhatja.

A Hivatal felügyeleti tevékenysége elsősorban ún. infrastrukturális – például az energiaellátást és a közművek működtetését célzó – közszolgáltatásokat végző szervezetek jogszerű működésére terjed ki. Így a földgázellátásról¹⁰⁰ és a földgáz biztonsági készletezéséről¹⁰¹ szóló törvények, a villamos energiáról szóló törvény,¹⁰² a távhőszolgáltatásról szóló törvény,¹⁰³ a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény¹⁰⁴ és a hulladékról szóló törvény¹⁰⁵ hatálya alá tartozó szolgáltatók és egyéb szervezetek, személyek tevékenységét ellenőrizheti, és foganatosíthatja velük szemben a jogszabályban meghatározott intézkedéseket.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított, az 1989. XXXI. törvénnyel átfogóan módosított 1949. évi XX. törvény

2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2014. évi XX. törvény a minisztériumok felsorolásáról

2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról

2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2011. CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

⁹⁹ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 12. § a) és b) pontja, valamint 21. §-a.

¹⁰⁰ A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény.

¹⁰¹ A földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény.

¹⁰² A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény.

¹⁰³ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény.

¹⁰⁴ A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. CCIX. törvény.

¹⁰⁵ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
2006. évi XXVI. törvény a földgáz biztonsági készletezéséről
2006. évi LVII. törvény a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
2004. évi II. törvény a mozgóképéről
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
- 386/2016 (XII.2.) Korm. rendelet az egészségbiztosítási szervekről
- 121/2013 (IV.26.) Korm. rendelet az Oktatási Hivatalról
- 22/2012 (II.29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról
- 1329/2016. (VII. 1.) Korm. határozat az egyes kiemelt budapesti beruházásokért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól
- 1330/2016. (VII. 1.) Korm. határozat a nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól
- 1150/2012. (V. 15.) Kormányhatározat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 1308/2011. (IX. 6.) Kormányhatározat a Nemzetbiztonsági Kabinettről
- 1144/2010. (VII. 7.) Kormányhatározat a kormány ügyrendjéről
- 1177/2010. (VIII. 24.) Kormányhatározat a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
- 1199/2010. (IX. 29.) Kormányhatározat a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
- 1071/2007. (IX. 21.) Kormányhatározat az euró gyakorlati bevezetésével kapcsolatos felkészülés megkezdéséről és szervezeti kereteiről
- 2115/2006. (VI. 29.) Kormányhatározat egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről
- 3/2015. (XII. 29.) ME utasítás miniszterelnöki biztos kinevezéséről
- 3/2014. (IX. 5.) ME utasítás miniszterelnöki biztos kinevezéséről

Felhasznált irodalom

- BÁN Tamás – KÖNYVES TÓTH Pál (1997): A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 4. sz. 165–171.
- COLLIARD, Jean-Claude (1978): *Les regime parlamentaires contemporains*. Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.
- CSENYI Ákos – TEMESI István (2013): A központi közigazgatás. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- HOLLÓ András (2003): A Kormány. In BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 456–458.
- MOLNÁR Miklós (2002): A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 11. sz. 641–650.
- MÜLLER György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- MÜLLER György (2010): Még egyszer kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. *Jogelméleti Szemle*, 11. évf. 3. sz. Elektronikusan elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/muller43.html> (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)
- TEMESI István (2013): Az önálló szabályozó szervek. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyvkiadó, 171–180.

VIII. Az Alkotmánybíróság

Téglási András

1. Az alkotmánybíráskodás fogalma, célja

Az írott, **kartális alkotmány** fogalmi eleme, hogy a jogrendszer élén áll, szabályai a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra **kötelezőek** és jogi eszközökkel **kikényszeríthetőek**.¹ Az alkotmány védelme tehát mindenkinek a kötelessége.² Az alkotmány és az alkotmányosság értékei felett külön erre hivatott intézmények őrködnek: ezek közül az egyik legfontosabb az alkotmánybíróság, jóllehet nem kizárólagosan, mivel vannak még más alkotmányvédő szervek is (például az ombudsmanok, bíróságok stb.). Az alkotmánybíráskodás célja az írott alkotmány e jellemzőinek érvényre juttatása.³ Az alkotmánybíróság a demokratikus jogállam egyik garanciája: a modern demokratikus államokban az alkotmányosság biztosításában ma már nélkülözhetetlen szerepet játszanak az alkotmánybíróságok.

Az alkotmánybíráskodás lényege, hogy egy független bírói szerv biztosítsa **az alkotmány kikényszeríthetőségét** más jogi aktusokkal szemben.⁴ Az alkotmánybíróságok **nem bíróságok** a szó eredeti értelmében, hiszen nem „felek” közötti „jogvitákban” döntenek az eljárási törvényekben meghatározott rendben, azaz nem „igazságot szolgáltatnak” vitás ügyekben, hanem „alkotmányossági” kérdésben foglalnak állást.⁵ Az alkotmánybíróság mércéje mindig az alkotmány (Alaptörvény). **Az alkotmánybíróság azt ellenőrzi, hogy az előtte megtámadott jogszabályok, illetve bírósági ítéletek összhangban állnak-e az alkotmánnyal.**⁶ Az alkotmány érvényesülésének ezáltal a legfontosabb **intézményi garanciája** az alkotmánybíróság.⁷

Az alkotmánybíráskodás mint alkotmányvédelem alapvetően a kartális alkotmány védelmét jelenti.⁸ Nem tekinthető igazi alkotmánynak az, amelyben nincsenek biztosítékok az alkotmány érvényesülésének garantálására, és nem igazi alkotmánybíróság az, amelyiknek nincs lehetősége törvények alkotmányossági vizsgálatára.⁹ Az alkotmány

¹ SOMODY Bernadette (2012): Alkotmánybíráskodás. In POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadett szerk.: *Alkotmányos alapok*. Budapest, HVG-ORAC, 135.

² KUKORELLI István – SZEBENYI Péter (1998): *Állampolgári ismeretek*. Budapest, Korona Kiadó, 235.

³ SOMODY (2012): i. m., 135.

⁴ Uo.

⁵ TÓTH Károly (2010): *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Szeged, magánkiadás, 30.

⁶ SOMODY (2012): i. m., 147.

⁷ Uo., 135.

⁸ CHRONOWSKI Nóra (2001): Az alkotmánybíráskodás. *Jura*, 7. évf. 2. sz. 97.

⁹ BALOGH Zsolt (2016): Alkotmánybíróság. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 396.

különleges védelemre szorul, amelyet nemcsak a módosítása megnehezítésére vonatkozó szabályok teremtenek meg, hanem maga az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására hivatott szervezet (az alkotmánybíróság) létrehozása is része e különleges védelemnek.¹⁰

Az alkotmánybíráskodás fogalma nem egy szervre vonatkozik, hanem egy funkcióra: **a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélésére.**¹¹ Az alkotmánybíráskodás elsődlegesen az állami-közhatalmi szervek jogalkotó tevékenysége (vagyis a jogi normák), esetlegesen az egyedi jogalkalmazó határozatok alkotmányosságának elbírálására hivatott.

Az alkotmánybíráskodás fogalma **az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezését és alkalmazását** jelenti, továbbá **a jogi normák alkotmányossági vizsgálatát**, az alkotmányellenes norma **megsemmisítését** (érvénytelenítését).¹²

*Ez az ismerv határolja el az alkotmánybíráskodást a rendes bírósági funkcióktól: a rendes bíróság ugyanis nem a(z) – általa alkalmazott – normák érvényességéről dönt, csak alkalmazhatóságáról. A rendes bíróságot az jellemzi, hogy előtte a jogi norma érvényességét nem lehet vitatni, mert erről a rendes bíróság nem dönthet.*¹³

Ezekén túl a modern alkotmánybíráskodás feltételezi az **emberi jogok védelmét** is.¹⁴

Az alkotmánybíráskodás **fő funkciói** tehát mindezek alapján a következők:

1. **Normakontroll**, azaz a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata. A vizsgálat arra irányul, hogy a jogi norma összhangban áll-e az alkotmány rendelkezésével.
2. **Alapjogi bíráskodás**, vagyis az alapvető jogok védelme, amely révén egyedi alapjogsérelem orvoslására kerül sor.
3. Az alkotmány **autentikus értelmezése**.

E fő funkciók teljesítése nélkül alkotmánybíráskodásról nem beszélhetünk.¹⁵ Az alkotmánybíráskodás fő funkciói mellett vannak továbbá ún. **speciális funkciók** is. A speciális funkciók nem kapcsolódnak szorosan a klasszikus alkotmánybírási tevékenységi körhöz, és a belőlük származó hatásköröket nem minden esetben az alkotmánybíráskodó szervek gyakorolják. Ilyen speciális funkciók például:

- a nemzetközi jog elsődlegességének biztosítása,
- a hatásköri bíráskodás,
- állambíráskodás, azaz a vezető állami tisztségviselők jogi felelősségre vonása,
- választási bíráskodás.

¹⁰ BALOGH (2016): i. m., 396–397.

¹¹ Uo., 397.

¹² Uo.

¹³ BRAGYÓVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, KJK és MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 24.

¹⁴ BALOGH (2016): i. m., 397.

¹⁵ LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex Kiadó, 237.

Az alkotmánybíráskodás szélesen vett fogalmába tehát nemcsak a manapság már klasszikusnak számító (előzetes vagy utólagos) normakontroll értendő bele, hanem éppúgy az állambíráskodás is, sőt – egyes nézőpontok szerint – a közigazgatási bíráskodás sem vonható ki feltétlenül ez alól.¹⁶

2. Az alkotmánybíráskodás kialakulása, fő modelljei

Az alkotmánybíróság a modern demokrácia legfiatalabb intézménye.¹⁷ Az alkotmánybíráskodás a rendes bíróságok szervezeti keretei között fejlődött ki az **Amerikai Egyesült Államokban**, nem sokkal az 1787. évi alkotmány elfogadása után.¹⁸ A **Marbury vs. Madison ügyben** fölmerült, hogy az alkalmazandó törvény ellentétes az amerikai alkotmánnyal, éppen emiatt nem is kellene alkalmazni.¹⁹

*Az ítéletben John Marshall, az amerikai Legfelsőbb Bíróság főbírája (elnöke) fogalmazta meg a bíróságok jogát arra, hogy a Kongresszus által elfogadott valamely törvény alkalmazását mellőzhessék, amennyiben az ellentétben áll a bíróság alkotmányértelmezésével. Mivel az alkotmánnyal ellentétes törvény „nem jog”, ezért azt amerikai bíró nem alkalmazhatja.²⁰ Ettől az esettől kezdve az Egyesült Államokban az alkotmányossági felülvizsgálatot a bírósági rendszer egésze végzi, a rendes bírósági eljárás (vagyis nem külön eljárás) keretében. Az amerikai rendszer mindig konkrét ügyekhez kapcsolódik (konkrét normakontroll) és ennek következtében a rendes bíróságok végzik a törvények alkotmányossági vizsgálatát.²¹ Ezért nevezik ezt a modellt az alkotmánybíráskodás **decentralizált** (diffúz) modelljének is.*

Európában az alkotmánybíráskodás már kezdetől fogva külön szervezet keretében folyt.²² 1920-ban jött létre az első alkotmánybíróság Ausztriában, ennek „atyja” **Hans Kelsen** volt.²³ A külön szervezet létrehozását az indokolta, hogy egy törvény alkotmányosságának megítéléséhez olyan speciális tudás szükséges, amellyel a napi rutinitélkezelést folytató bírák nem rendelkeznek, másrészt a parlament döntéseinek „felülbírálata” igen komoly politikai töltést hordoz, s a rendes bíróságokat távol kell tartani a politikától.²⁴

¹⁶ VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András (2009): 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 1109.

¹⁷ BÍHARI Mihály (1999): Alkotmánybíróság, alkotmánybíráskodás. *Magyar Jog*, 46. évf. 4. sz. 200.

¹⁸ TÓTH (2010): i. m., 29.

¹⁹ Uo. Az eset részletes ismertetését lásd: ERDŐS Csaba (2013a): A bírói felülvizsgálat gyökerei az Egyesült Államokban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas, 16–22.

²⁰ CHRONOWSKI (2001): i. m., 100.

²¹ SAJÓ András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Idézi: LEGÉNY (2006): i. m., 219.

²² TÓTH (2010): i. m., 30.

²³ Uo.

²⁴ Uo.

Az alkotmánybíráskodás centralizált modelljének legfőbb jellemzője az alkotmányossági felülvizsgálatot monopolizáló centralizált alkotmánybíróság. Ebben a modellben a rendes bíróságok nem dönthetnek alkotmányossági kérdésekben, legfeljebb felterjesztéssel fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Az alkotmánybíróság döntése kötelező a rendes bíróságokra. Európában az alkotmánybíróságok a törvényeket elsősorban absztrakt módon (vagyis nem egy konkrét eset kontextusában) vizsgálják (absztrakt normakontroll). A vizsgálat eredménye, hogy az alkotmányellenes normát az alkotmánybíróság megsemmisíti, vagyis az eltűnik a jogrendszerből.

Az Ausztriában 1920-ban felállított alkotmánybíróság szolgált alapul a későbbiekben, a két világháború közötti időszakban Csehszlovákiában (1920), Liechtensteinben (1925), Görögországban (1927), Spanyolországban (1931) és Írországban (1937) felállított alkotmánybíróságok számára is.²⁵

A második világháborút követően az alkotmánybíróságok európai kialakulását alapvetően három szakaszra szokták osztani, ez alapján különböztetik meg az alkotmánybíróságok különböző „generációit”. Ezekről a generációkról általánosságban elmondható, hogy mindhárom generáció összekapcsolódott egy-egy rendszerváltással, vagyis amikor egy korábbi elnyomó vagy tekintélyuralmi rendszer helyébe demokratikus jogállam lépett.²⁶ Az első nemzedék, az olasz (1948) és a német alkotmánybíróság (1949), illetve a francia Alkotmánytanács (1958) a világháború utáni újrakezdeésből nőtt ki. A második generációs bíróságok az 1970-es években jöttek létre: a Franco-, illetve a Salazar-rezsim összeomlását követték Spanyolországban és Portugáliában, illetve a katonai diktatúrát Görögországban. A harmadik generáció a kommunista rendszerek bukása után jelent meg és terjedt el Közép- és Kelet-Európában.

A Svájcban alkalmazott megoldás sajátos köztes konstrukció. Itt az alkotmánybíráskodást a Szövetségi Legfelső Bíróság végzi, azaz nincs külön, a rendes bíróság szervezetétől elkülönült speciális jogállású testület, ám mégsem valamennyi rendes bíróság, hanem csak egyetlen, a legmagasabb szintű jogosult alkotmányossági kérdésben dönteni.²⁷

Az alkotmánybíráskodásnak tehát ma is ezt a három, imént ismertetett fő modelljét különböztethetjük meg:

- az amerikai modellt,
- az európai modellt, és
- a svájci modellt.

²⁵ LEGÉNY (2006): i. m., 212.

²⁶ SÓLYOM László: *Az Alkotmány őrei*. VI. szemeszter, 16. előadás – 2005. május 23., 6.

²⁷ TÓTH (2010): i. m., 30–31.

3. Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon

1989 előtti közjogi berendezkedésünk nem ismerte az alkotmánybíráskodás intézményi fogalmát.²⁸ Ezt megelőzően az alkotmánybíráskodás gondolata elsősorban a tudomány oldaláról fogalmazódott meg.²⁹

Kossuth Lajos 1850-es években készített alkotmánytervezetében egy alkotmányőrszék felállításáról írt, amely Európában akkor egyedülálló és példaértékű lett volna, ha sikerül megvalósítani.

1949 előtt volt olyan szerv, amelynek feladata és hatásköre hasonlatos volt egyes alkotmánybíróági hatáskörökhöz.³⁰ Az első ténylegesen életre hívott intézmény az 1896-ban létrehozott királyi Közigazgatási Bíróság volt.³¹ A Közigazgatási Bíróság ugyan a modern értelemben nem működött alkotmánybíróágként, ugyanakkor 1947-ben a közigazgatási bírák teljes ülésén valóságos alkotmánybíróági hatáskört vindikáltak maguknak.³² A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. („kisalkotmány”) bevezető részében felsorolt emberi jogokkal ellentétes jogszabályokat a bíróság nem fogja alkalmazni.³³

A szocializmus időszakában 1983-ban „a szocialista törvényesség” jegyében felállították az Alkotmányjogi Tanácsot, amely 1984–1989 között működött.³⁴ Az Alkotmányjogi Tanács azonban e feladatának érdemben nem tudott eleget tenni, mivel összetételére, hatáskörére, eljárásának indítványozására vonatkozóan olyan szabályokat állapítottak meg, amelyek az akkori politikai-hatalmi berendezkedés és alkotmányi konstrukció sajátosságainak feleltek meg (egypártrendszer, hatalomkoncentráció, parlamenti szupremácia, az ún. „szocialista alapjogfelfogás”).³⁵

Magyarországon az Alkotmánybíróság felállítása a rendszerváltoztatás eredménye.³⁶ Az Alkotmánybíróságot a jogállami értékeket megeremtő **1989. évi XXXI. törvénnyel** történő alkotmánymódosítás hozta létre.³⁷ Az Országgyűlés ezzel 1989-ben az **európai típusú alkotmánybíráskodást** vezette be.³⁸

Az Alkotmánybíróság **működésének kezdetétől, 1990. január 1-jétől**, alapvetően absztrakt normakontroll feladatokat látott el.³⁹ Az Alkotmány és a régi alkotmánybíróági törvény szerint **bárki** kezdeményezhette az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok

²⁸ KELEMEN Roland (2013): A magyar alkotmánybíráskodás történeti áttekintése. *Diskurzus*, 3. évf. 1. sz. 12.

²⁹ BALOGH Zsolt (2014): Alkotmánybíróág. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 388.

³⁰ KELEMEN (2013): *i. m.*, 12.

³¹ Uo., 13.

³² PATYI András (2011): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft., 98.

³³ PATYI (2011): *i. m.*, 98–99.

³⁴ PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga*. II. kötet. *Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 194.

³⁵ Uo.

³⁶ BALOGH (2014): *i. m.*, 389.

³⁷ Uo.

³⁸ PETRÉTEI (2014): *i. m.*, 194.

³⁹ BALOGH (2014): *i. m.*, 389.

alkotmányossági vizsgálatát.⁴⁰ Ezt nevezték *actio popularis*nak. Valamennyi jogszabály (a törvénytől az önkormányzati rendelethez), illetve a jogszabálynak nem minősülő egyéb normatív rendelkezések vizsgálatát is lehetett így kezdeményezni.⁴¹

*Az Alkotmánybíróság többnyire az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében hozta meg a „nagy döntéseit” (például a halálbüntetés eltörlése, az abortuszhatározatok, az eutanázia kérdése); a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll több mint húsz éven keresztül az Alkotmánybíróság központi hatásköre volt.*⁴²

Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre az egyedi ügyek (bírói döntések) alkotmányossági vizsgálatára, az alkotmányjogi panasz is csak egy esetben volt igénybe vehető: ha az indítványozó ügyében alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak.⁴³ Ha az Alkotmánybíróság meg is állapította az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét, csak annyit tehetett, hogy a jogszabály alkalmazási tilalmát mondta ki, de a bírói ítéletet nem semmisíthette meg.⁴⁴

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – jelentős változtatásokat vezetett be az Alkotmánybírósággal kapcsolatban.⁴⁵ Az Alaptörvény megváltoztatta az Alkotmánybíróság hatásköri struktúráját.⁴⁶ **Megszűnt az *actio popularis*,** vagyis a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll (az új szabályok szerint ezt már csak meghatározott szervek és személyek kezdeményezhetik).⁴⁷ Az **Alaptörvény** viszont **bevezette** az alapjogsértő egyedi bírósági döntésekkel szemben benyújtható ún. **valódi alkotmányjogi panaszt**.⁴⁸ Így a panaszos amellett, hogy kérheti az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát (hasonlóan a korábbiakhoz), az alkotmányjogi panasz során sérelmezheti a bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés alkotmányellenességét is.⁴⁹ Ennek keretében kérheti az egyedi döntés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.⁵⁰ A súlypont tehát az utólagos absztrakt normakontroll hatásköréről az alkotmányjogi panaszra helyeződött át.⁵¹ Ez megerősítette az Alkotmánybíróság szerepét az alapjogok védelmében és a bíróságok ítélkezési tevékenységének alkotmányossági ellenőrzésében.⁵²

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo. Az Alkotmánybíróság 1990 és 2010 közötti tevékenységéről átfogóan lásd: PATYI András (2011): *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010*. Passau, Schenk Verlag.

⁴³ BALOGH (2014): i. m., 389.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ PETRÉTEI (2014): i. m., 194.

⁴⁶ BALOGH (2014): i. m., 389.

⁴⁷ Uo., 390.

⁴⁸ SOMODY (2012): i. m., 138.

⁴⁹ BALOGH (2014): i. m., 390.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Uo.

⁵² SOMODY (2012): i. m., 138.

4. Az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete

Alkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszernek. Ennek érdekében az Alaptörvény **az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként** nevesíti. Az Alkotmánybíróság 15 tagból álló testületi szerv.

Az Alaptörvény 24. cikke tartalmazza az Alkotmánybíróságra vonatkozó alapvető szabályokat. A működés törvényi kereteit az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) tartalmazza, a működés, az eljárás és a szervezeti felépítés részletes szabályait pedig ügyrendjében állapítja meg a testület.

Az alkotmánybíráskodás nélkülözhetetlen feltétele a **pártatlanság**, továbbá az, hogy az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírók **függetlenek** legyenek a kormányzattól, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól.⁵³ Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságról szóló törvény rögzíti, hogy az alkotmánybírák függetlenek, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek vannak alárendelve.⁵⁴ Emellett a törvényi szabályozásban számos további biztosítéka is megtalálható a függetlenségnek.⁵⁵

Az egyik ilyen lényeges garancia az alkotmánybírói **megbízás elnyerésének szabályozása**.⁵⁶ Az Alaptörvény értelmében az alkotmánybírákat az Országgyűlés a képviselők kétharmados többségével választja meg. Ez a szavazatarány – a parlamentáris kormányzati rendszer szokásos működése szerint – azt hivatott biztosítani, hogy a kormánypártokon túl legalább az ellenzék egy részének is támogatnia kelljen a jelöltet.⁵⁷ Ez tehát az alkotmánybíráknak a kormánytól való függetlenségét biztosítja.⁵⁸ Emellett az alkotmánybíróvá válás szakmai érdemeken alapul, a szakmai kiválóság figyelembevételét követeli meg ugyanis az a törvényi előírás, miszerint legalább negyvenöt éves, jogász végzettségű személy választható meg alkotmánybíróvá, ha kiemelkedő elméleti tudással rendelkezik (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húsz évi jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.⁵⁹

Ugyancsak az Alkotmánybíróság tagjainak függetlenségét szolgálják azok a rendelkezések is, amelyek kizárják azoknak a megválasztását, akik a megválasztást megelőző négy évben kormánytagok, állami vezetők vagy valamelyik párt vezető tisztségviselői voltak.⁶⁰

Az alkotmánybírák megválasztását jelölés előzi meg. A jelölés egy parlamenti jelölőbizottság jogkörébe tartozik, amelynek összetételét a parlamenti frakciók létszámarányának megfelelően alakítják ki.

Az alkotmánybírákat jelölő eseti bizottság összetétele tükrözi a parlamenti pártok erőviszonyait, ami a mindenkori parlamenti többség érdekeit szolgálja, hiszen így könnyebben

⁵³ Uo., 139.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo., 139.

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo., 139–140.

⁶⁰ Uo., 140.

*tudnak jelöltet állítani. Ugyanakkor a jelölt megválasztásához már a képviselők kétharmadának szavazata szükséges. 2010 előtt a frakciók egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tett javaslatot az alkotmánybírák személyére, ami szükségessé tette már a jelölési szakaszban a frakciók közötti konszenzus kialakítását, ugyanakkor – ilyen konszenzus hiányában – megnehezítette a jelöltállítást.*⁶¹

Az alkotmánybírákat az Országgyűlés tizenkét évre választja, és a törvény kizárja az újraválasztás lehetőségét. A tizenkét évre szóló alkotmánybírói megbízatás ugyancsak az alkotmánybírák függetlenségét erősíti, mivel ez határozott időre szóló megbízatás és túlnyúlik a négyéves parlamenti cikluson. Ugyancsak a függetlenséget erősíti az Alkotmánybíróság tagjai esetében az a szabály, amely kizárja a tisztségre történő újraválasztás lehetőségét.⁶² Az újraválaszthatóság tilalmának célja annak a látszatnak is a kizárása, hogy a megbízatási idő lejártának közeledtével az újraválasztás előtt álló alkotmánybíró döntéseit esetlegesen befolyásolhatja az, hogy újra el szeretné nyerni az Országgyűlés támogatását az alkotmánybírói tisztségre történő megválasztásához.⁶³

A független jogállás és a pártatlan eljárás garanciájának tekinthetők azok az **öszszeférhetetlenségi szabályok**, amelyek kizárják azt, hogy az alkotmánybírói tisztséggel egyidejűleg az alkotmánybíró bizonyos egyéb pozíciókat is betöltsön, illetve egyéb tevékenységeket is folytasson.⁶⁴ Az alkotmánybírói megbízatás a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségek kivételével összeegyeztethetetlen minden más tisztséggel, illetve megbízatással.

Ugyancsak az Alkotmánybíróság függetlenségét erősíti, hogy az alkotmánybírákat **mentelmi jog** illeti meg. A mentelmi jog alapján az alkotmánybíró az alkotmánybírói hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre, és e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható (*immunitás*, felelősségmentesség). Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére. Az Alkotmánybíróság tagját csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni (*inviolabilitás*, sérthetetlenség).

Garanciális jelentőségűek azok a szabályok is, amelyek az alkotmánybíró megbízatásának megszűnése eseteit szabályozzák.⁶⁵ Az alkotmánybíró megbízatása a határozott tizenkét éves megbízatási időtartam lejárta előtt csak akkor mozdítható el pozíciójából,

⁶¹ Lásd: KUKORELLI István – ERDŐS Csaba (2014): Az Alkotmánybíróság. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Győr, Universitas, 98.

⁶² SOMODY (2012): *i. m.*, 140.

⁶³ Uo. Lásd: ERDŐS Csaba (2013b): Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In KECSKÉS Gábor szerk.: *Doktori műhelytanulmányok 2013*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 145–148.

⁶⁴ SOMODY (2012): *i. m.*, 140.

⁶⁵ Uo., 141.

ha feladata ellátására alkalmatlan vagy kötelességét megszegi, és fennáll valamilyen, ezeket a körülményeket kifejezésre juttató, törvényben meghatározott elmozdítási ok.⁶⁶

Az Alkotmánybíróság szervezeti és működési autonómiáját segíti elő, hogy a testület maga jogosult megalkotni az eljárásának részletes szabályait, azaz a saját ügyrendjét.⁶⁷ Az Alkotmánybíróság önálló költségvetésére vonatkozó javaslatát a Kormánynak változtatás nélkül kell az Országgyűlés elé terjesztenie, a parlament pedig a költségvetési törvényben nem állapíthat meg az előző évi összegnél kevesebbet. Ez a szabály ugyancsak erősíti az Alkotmánybíróság Kormánytól és Országgyűléstől való függetlenségét.⁶⁸ A Kormány által előterjesztett és a parlamenti kormánytöbbség által elfogadott költségvetésen keresztül ugyanis a kormányzat – még ha csak közvetetten is – befolyást gyakorolhat(na) az Alkotmánybíróság működésére.⁶⁹

Összegezve tehát az eddigieket, az Alkotmánybíróság függetlenségét és pártatlanságát elsődlegesen az alábbi – imént ismertetett – garanciális jelentőségű szabályok biztosítják:

- az alkotmánybírói megbíztatás elnyerésének szabályai (határozott időre, parlamenti ciklusokon túlnyúló, nem újraválasztható);
- az összeférhetetlenség;
- a mentelmi jog;
- a megbíztatás megszűnésének esetei;
- a szervezeti függetlenség;
- a költségvetési függetlenség.⁷⁰

Külön említést kell még tenni **az Alkotmánybíróság elnökéről**, akit az Országgyűlés kétharmados többséggel választ meg az Alkotmánybíróság tagjai közül. Az elnöki megbíztatás az elnök alkotmánybírói hivatali idejének lejártáig tart, tehát addig, ameddig egyébként is szólna az alkotmánybírói megbíztatása.

2011 előtt az elnököt az alkotmánybírák választották meg maguk közül.

Az Alkotmánybíróság elnöke képviseli az Alkotmánybíróságot, továbbá összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában, összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését, meghatározza a teljes ülés ülésezési rendjét, kijelöli az előadó alkotmánybírókat. Az elnök munkáját az **elnökhelyettes** segíti, akit az elnök javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választ meg az alkotmánybírák közül.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Uo., 142.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Uo., 139–142.

5. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások

5.1. Normakontroll

Az Alkotmánybíróságok egyik legfontosabb feladata a **normakontroll**, vagyis annak vizsgálata, hogy az egyes jogszabályok nem minősülnek-e alkotmányellenesnek. A normakontroll eljárások során az Alkotmánybíróság egyes jogszabályoknak az alkotmányosságát vizsgálja felül, és ha a vizsgált törvényt vagy rendeletet (vagy azok egy részét) alkotmányellenesnek találja, akkor azt mindenkre kötelező erővel egészben vagy részben megsemmisíti.⁷¹ A normakontroll tevékenységével az Alkotmánybíróság a jogrendszer alkotmányosságát, alkotmányossági ellenőrzését biztosítja.

5.1.1. Előzetes normakontroll

Az előzetes (vagy preventív) normakontroll keretében az Alkotmánybíróság bizonyos jogi normákat még hatálybalépésük előtt, absztrakt módon vizsgál meg és dönt az alkotmányosságukról. Az előzetes normakontroll célja a jogrendszer alkotmányellenes normával való bővülésének és az ilyen norma joghatásainak megakadályozása.⁷²

Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-eljárásban az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgálja meg az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket.

Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll-jogkört elsősorban a **köztársasági elnök** ún. **alkotmányossági vétője** alapján gyakorolhatja. A köztársasági elnökön kívül előzetes normakontrollt kezdeményezhet maga a törvényt elfogadó Országgyűlés is, amely ebben a kérdésben egyszerű többségi szavazással dönt.⁷³

Előzetes normakontroll csak a **már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények** vonatkozásában gyakorolható. A parlamenti vita során tehát ilyen alkotmánybírósági eljárásra nem kerülhet sor.

Az előzetes normakontroll hatáskör továbbá kiterjed az elfogadott, de még ki nem hirdetett **Alaptörvény** és **alaptörvény-módosítás**, a **nemzetközi szerződések**, valamint a **házzsabályi rendelkezések** Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára is. Fontos, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, tartalmi szempontból viszont nem.

Ha az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárásában megállapítja a vizsgált (alap)törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, akkor az nem válhat a jogrendszer részévé, nem hirdethető ki.⁷⁴

⁷¹ Uo., 143.

⁷² LEGÉNY (2006): i. m., 240.

⁷³ SOMODY (2012): i. m., 145.

⁷⁴ Uo.

5.1.2. Utólagos normakontroll eljárás

Az Alkotmánybíróság az utólagos (vagy represszív) normakontroll keretében a már hatályba lépett vagy kihirdetett jogi normák alkotmányossági ellenőrzését végzi. Az utólagos normakontrollnak két fajtája létezik:

- utólagos absztrakt normakontroll: ez olyan esetekben teszi lehetővé a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezését, amelyekben bírói eljáráshoz vezető konkrét jogsérelem nem következett be,
- utólagos konkrét normakontroll: ennek során az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazandó vagy alkalmazott jogszabályt vizsgálja.

5.1.2.1. Utólagos absztrakt normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontroll eljárásban a **jogszabály** felülvizsgálatára kerül sor, annak alkalmazásától függetlenül.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a költségvetési és adótörvényeket, amelyeknél – az előzetes normakontroll kivételével – az adósságválság idejére bevezetett hatásköri megszorítás korlátozza az Alkotmánybíróság jogkörét.⁷⁶

A jogszabályok (azaz a törvény és a rendelet) felülvizsgálata mellett az Alkotmánybíróság utólagosan a **közjogi szervezetszabályozó eszközöket (normatív határozat és normatív utasítás)** is felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság mindezek mellett utólagos normakontroll keretében felülvizsgálhatja a Kúria által hozott **jogegységi határozatoknak** az Alaptörvénnyel való összhangját is.

Az önkormányzati rendeleteknél az Alkotmánybíróság a normakontroll funkcióban osztozik a Kúriával. Az Alkotmánybíróság ugyanis csak akkor jogosult felülvizsgálni az önkormányzati rendeleteket, ha azokkal kapcsolatban kizárólag az a kifogás merül fel, hogy azok az Alaptörvénnyel nem állnak összhangban. Ha azonban olyan kifogás is felmerül, hogy egy adott önkormányzati rendelet nem csupán az Alaptörvénnyel, hanem más magasabb szintű jogszabállyal is ellentétes (például törvénnyel), akkor ennek a felülvizsgálata már a Kúria hatáskörébe tartozik.

A korábbi szabályozáshoz képest az absztrakt normakontroll indítványozásának jogát (vagyis a személyes érintettség nélküli, nem saját jogsérelem orvoslása céljából, hanem a köz érdekében történő kezdeményezés lehetőségét) az Alaptörvény már nem biztosítja „bárki” számára, azt csak **a Kormány, az Országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa** indítványozhatja.

Az alapvető jogok biztosa indítványa alapján az Alkotmánybíróság csak akkor jár el, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenes, azaz a biztos a hozzá érkező panaszokat nem teheti át automatikusan az Alkotmánybírósághoz. Az országgyűlési biztos tehát nem „postás”, hanem „szűrő”, mivel a saját nevében indítványoz, és ő dönt arról, hogy a panaszok alapján mit lát alaptörvény-ellenesnek és mit nem.

⁷⁵ Uo., 144.

⁷⁶ Uo. Bővebben lásd: az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyv *A gazdasági alkotmány* című fejezetében.

Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság **az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását** a megalkotására és kihirdetésére vonatkozóan – az Alaptörvényben foglalt **eljárási követelményekre** tekintettel – utólag, a kihirdetést követően is felülvizsgálja és megsemmisítse.⁷⁷ Ezt az utólagos normakontroll eljárást is csak **a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa** indítványozhatja, és csak a kihirdetéstől számított harminc napon belül.⁷⁸ Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nincs lehetősége az Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás tartalmi szempontú vizsgálatára.⁷⁹

5.1.2.2. Utólagos konkrét normakontroll (bírói kezdeményezés egyedi normakontroll céljából)

Ez az ún. konkrét (indirekt) normakontroll eljárás – mint korábban láthattuk – az amerikai rendszerben gyökerezik, azzal az eltéréssel, hogy a konkrét normakontroll esetében az alkotmánybírói eljárást rendes, vagyis általános hatáskörű (az Alkotmánybíróságtól elkülönülő polgári, büntető vagy közigazgatási) bíróságok kezdeményezik, az előttük folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett.

A konkrét normakontroll eljárás alapjául egyedi bírósági ügy szolgál, amelyben felmerül az alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása.⁸⁰ Valamely jogszabály alkotmányosságának problémája ugyanis nemcsak absztrakt módon vetődhet fel, hanem konkrét ügyben is kérdéses lehet, hogy az adott ügyben alkalmazandó jogszabály összhangban van-e az Alaptörvénnyel. A magyar jogrendszerben a rendes bíróságok nem jogosultak az általuk alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára (szemben például az Amerikai Egyesült Államok bíróságaival). Ha Magyarországon egy bíró az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során úgy ítéli meg, hogy az általa az ügyben alkalmazandó jogszabály **ellentétes az Alaptörvénnyel**, akkor a bíró a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezi (azaz: köteles kezdeményezni) az Alkotmánybíróságnál.

A bíró továbbá akkor is kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, ha az alkalmazandó jogszabály **nemzetközi szerződésbe ütközését** észleli.

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban – a jogszabályokon túl – felülvizsgálhatja a **közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok** Alaptörvénnyel való összhangját is.

Az alkotmánybírói döntés a konkrét ügyre is kihat, mivel a bírósági alapügyben **a megsemmisített jogszabályt nem lehet alkalmazni.**⁸¹

⁷⁷ PETRÉTEI (2014): *i. m.*, 207–208.

⁷⁸ Uo., 208.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ SOMODY (2012): *i. m.*, 144.

⁸¹ Uo., 146.

5.2. Alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróságnak a már ismertetett normakontroll mellett egy másik fontos funkciója is van: ez az **alapjogvédelmi funkció**, amelyre az alkotmányjogi panasz eljárás szolgál.⁸² Az alkotmányjogi panasz tehát az Alkotmánybíróság **alapjogvédő funkciójához** kapcsolódik. Ez az eljárás elsődlegesen az emberi jogok intézményes védelmét biztosítja, ezért ezt úgy is nevezik, hogy **alapjogi bíraskodás**.⁸³ Fő sajátossága, hogy az alapvető jogokban megsértett személy – bizonyos feltételek fennállása esetén – jogosult alkotmányjogi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz, és ügyének kivizsgálását kérni.⁸⁴ Az alkotmányjogi panasz tehát **az egyének számára biztosított eszköz az alapjogaik érvényesítésére. Alkotmányjogi panasszal egy jogerős bírói döntéssel szemben az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek valamely alapjogát a bírói döntés megsértette.** Az Alkotmánybíróság az alapjogsértő bírósági ítéletet megsemmisítheti, és ezáltal jogorvoslatot nyújt a hozzá forduló panaszosoknak.

Az alkotmánybírósági törvény alapján az alkotmányjogi panasznak három fajtáját lehet megkülönböztetni:

- a „régí” alkotmányjogi panasz,
- a „közvetlen panasz” és
- a „valódi” alkotmányjogi panasz.

1. Az ún. **„régí” alkotmányjogi panaszt** azért tekintjük „réginek”, mert a panasznak ez a formája már 2012 előtt is létezett.⁸⁵ Eszerint alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek az ügyében a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és ezért az Alaptörvényben biztosított joga sérült.

Ezzel kapcsolatban két körülményre kell fölhívni a figyelmet:

- egyrészt nem bármely jog megsértése miatt lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani (például az eladó jogosult a vételár átvételére, ám ha nem kapja meg, az nem alapozza meg az alkotmányjogi panaszt), hanem csak az Alaptörvényben szereplő alapvető jog sérelme miatt;
- másrészt az alapjog sérelme önmagában nem elegendő az alkotmányjogi panaszhoz (mert például ha a rendőrség előzetesen betilt egy tüntetést, az is egy alapjog – a gyülekezési jog – megsértését jelentheti, mégsem az Alkotmánybírósághoz, hanem rendes bírósághoz lehet fordulni jogorvoslatért), hanem az is kell még hozzá, hogy a döntés alkotmányellenes jogszabályon alapul.⁸⁶

A „régí” alkotmányjogi panasz eljárás keretében az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály (mint általánosan kötelező közhatalmi döntés) Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára kerül tehát sor. Ez az eljárás következőképpen a jogerős bírói döntés utáni

⁸² Uo., 143.

⁸³ KUKORELLI–SZEKENYI (1998): *i. m.*, 236.

⁸⁴ LEGÉNY (2006): *i. m.*, 238.

⁸⁵ CSINK Lóránt (2014): Az Alkotmánybíróság szervezete, feladatai és hatásköre. In CSINK Lóránt szerk.: *Alkotmányjog. Jogi Szakvizsga kézikönyvek*. Budapest, Novissima Kiadó, 175.

⁸⁶ TÓTH (2010): *i. m.*, 34.

(konkrét) normakontroll. Ennek az alkotmányjogi panasz eljárásnak a kezdeményezésére csak akkor van lehetőség, ha a jogszabályt közhatalmi szervek már alkalmazták.

Amennyiben a jogosult nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti, az alkalmazott jogszabály vizsgálatát a legfőbb ügyész is kérheti az Alkotmánybíróságtól.

2. Az alkotmányjogi panasz másik formája – az ún. **„közvetlen panasz”** – szintén jogszabály vizsgálatához kapcsolódik.⁸⁷ Ez az alkotmányjogi panasz csak kivételesen terjeszthető elő és csak akkor, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az alapjogsérelem. Az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói/közhatalmi döntés, lehet például állampolgári jogkövetés is.

Ilyen helyzet állhat például elő, ha valamely jogszabály olyan munkaviszony-megszüntetés okot tartalmaz, amely – az indítványozó szerint – emberi jogokat sért.⁸⁸ Ilyenkor nem kell megvárni a munkáltató felmentő döntését, hanem pusztán a norma és az indítványozó érintettsége megalapozza az alkotmányjogi panasz érvényesíthetőségét.⁸⁹

3. Az alkotmányjogi panasz harmadik formája az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben benyújtható **„valódi” alkotmányjogi panasz**.⁹⁰ Ilyen hatásköre korábban, az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmánybíróságnak nem létezett. A „valódi” alkotmányjogi panasz keretében az érintett az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

Egy bírósági ügyben ugyanis nemcsak azáltal következhet be alapjogsérelem, ha az ügyben alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmaznak, hanem akkor is, ha az egyébként alkotmányos jogszabályokat az eljáró bíró alaptörvény-ellenesen értelmezi, illetve alkalmazza.⁹¹ Ezzel az Alkotmánybíróság nemcsak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom jogalkotó tevékenységét ellenőrzi, hanem kontrollt gyakorol az igazságszolgáltatás ítélező tevékenysége felett is.⁹² Fontos azonban, hogy a bírói döntéseknek **kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata** tartozik a testület hatáskörébe.⁹³

A bírói döntés megsemmisítése esetén az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében a korábbi bírósági eljárás újbóli lefolytatására nyílik lehetőség. Ennek során a bíróságnak már úgy kell eljárnia, hogy az megfeleljen az Alkotmánybíróság határozatának, vagyis

⁸⁷ BALOGH (2014): i. m., 394.

⁸⁸ Uo.

⁸⁹ Uo. A közvetlen panasz befogadási szempontjairól bővebben lásd: BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 10. sz. 420–423.

⁹⁰ BALOGH (2014): i. m., 395.

⁹¹ SOMODY (2012): i. m., 146.

⁹² Uo., 147.

⁹³ Vö. 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]; 3241/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]

*az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt már nem alkalmazhatja, illetve a jogszabályokat az alkotmánybírósági döntésnek megfelelően kell értelmeznie és alkalmaznia.*⁹⁴

5.3. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben. A nemzetközi jog általános szabálya értelmében ugyanis az államok nem hivatkozhatnak belső jogukra a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeik teljesítésének elmulasztása esetén. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak (*ius cogens*) tiszteletben tartása – különös tekintettel az emberi jogok védelmére –, valamint a nemzetközi egyezmények és a nemzetközi jog összhangjának előmozdítása az Alkotmánybíróság fontos feladata.⁹⁵

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok nemzetközi szerződésbe ütközését egyrészt az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványára, másrészt bírói kezdeményezésre, harmadrészt bármely eljárása során hivatalból vizsgálja.

Ha az Alkotmánybíróság 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 viszont az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály – az Alaptörvény

⁹⁴ SOMODY (2012): *i. m.*, 147. Az alkotmányjogi panaszról bővebben lásd: CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 4. sz. 11–20.; CZINE Ágnes (2015): Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntető ügyekben. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 7–16.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013a): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírósági Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013b): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, 4. évf. 4. sz. 82–89.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 454–463.; TÓTH J. Zoltán (2012): Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 273–284.; TÓTH J. Zoltán (2012): Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 344–372.; TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.; TÓTH J. Zoltán (2012): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.; TÓTH J. Zoltán (2012): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.; SÜLYÖK Tamás (2016): Constitutional review on the basis of the new Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 146–148.; VARGA Zs. András (2015): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 137–148.; ZAKARIÁS Kinga (2015): Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 149–162.

⁹⁵ LEGÉNY (2006): *i. m.*, 238–239.

alapján – nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

5.4. Az Alaptörvény értelmezése

Az Alkotmánybíróságok tevékenységének lényeges eleme az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, amelyet az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során is szükségszerűen elvégez (így normakontroll, illetve alkotmányjogi panasz eljárások során is).⁹⁶ Az Alkotmánybíróság tehát az Alaptörvényt szükségszerűen szinte minden egyéb eljárása során is értelmezi, hiszen hatásköreinek legnagyobb része annak megállapítására irányul, hogy valamely jogi norma vagy bírói döntés összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.⁹⁷ Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak **kifejezetten az Alaptörvény értelmezésére irányuló önálló eljárása**, illetve hatásköre is van. Ezt az eljárást azonban csak törvényben meghatározott indítványozók kezdeményezhetik: az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa (ombudsman). Az indítványozásra csak konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben kerülhet sor, és az értelmezésnek közvetlenül az Alaptörvényből levezethetőnek kell lennie.

5.5. Egyéb hatáskörök

Az eddigieken túl az Alkotmánybíróság hatáskörébe még számos egyéb hatáskör is tartozik, amelyek nem a klasszikus alkotmánybíráskodás funkciói közé tartoznak. Ezek a következők:

- **A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás** lefolytatása. Az Alkotmánybíróság jogosult a köztársasági elnök alkotmányjogi felelősségének megállapítására.⁹⁸ Ez az ún. állambíráskodási funkcióhoz kapcsolódó hatáskör, amely az Alkotmánybíróságnak rendes bírósági karaktert kölcsönöz. A tisztségtől való megfosztást az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja. Az eljárás megindításához a képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A megfosztási eljárás nem a büntető felelősség megállapítására vagy a cselekmény elkövetésének megállapítására irányul, hanem pusztán a tisztségvesztésre. Ez után az eljárás után az államfő adott esetben rendes büntetőbíróság előtt felelhet a továbbiakban, büntetőjogi felelősségét a rendes büntetőbíróság állapíthatja meg.
- **Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény megfogalmazása.** Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan

⁹⁶ SOMODY (2012): *i. m.*, 143.

⁹⁷ Uo., 148.

⁹⁸ Erről bővebben lásd a köztársasági elnökről szóló VII. fejezet 7. részében (A köztársasági elnök közjogi felelőssége és büntetőjogi védelme).

- a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít. Az Alkotmánybíróság a véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállásáról dönt.
- **A hatásköri összeütközés feloldása.** A negatív és pozitív hatásköri viták gyakran csak az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésével dönthetők el, majd ennek alapján kerül sor az eljárásra jogosult szerv kijelölésére. **A közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az Alkotmánybíróság feladata.** Jelentős alkotmányjogi kérdést az olyan alkotmányos szervek közötti összeütközés vethet fel, amely alaptörvény-értelmezés alapján válaszolható meg, így csak ez jelenti e hatáskör tartalmát. Ezért amennyiben – **a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel,** az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az Alkotmánybíróság **dönt** arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és **kijelöli** az eljárásra kötelezett szervet.
 - **Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata.** Az alkotmánybíróságok speciális funkciói körébe tartozhat a népszavazások alkotmánnyal való összeegyeztethetőségéről való döntés.⁹⁹ Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban már nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.¹⁰⁰
- Az ilyen vizsgálatra ugyanis csak korábban, a népszavazási kérdés hitelesítése során van lehetőség, a Kúriának azzal a döntésével szemben, amellyel az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát vizsgálta felül. A kérdés hitelesítése körében ugyanis a Kúria döntése (mint bírósági döntés) **alkotmányjogi panasszal** még megtámadható az Alkotmánybíróságon. Ilyen esetben is fontos azonban, hogy az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére kell hivatkoznia.¹⁰¹ A népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.¹⁰²
- **A vallási közösségekkel összefüggő hatáskör.** Az Alkotmánybíróság a vallási közösségekkel összefüggésben két hatáskört gyakorol: az Országgyűlésnek a vallási

⁹⁹ LEGÉNY (2006): i. m., 239.

¹⁰⁰ ERDŐS Csaba (2016): *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 220–221.

¹⁰¹ 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21].

¹⁰² 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21].

tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatát,¹⁰³ valamint a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő véleményezést.¹⁰⁴

6. Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei

Az Alkotmánybíróság határozataiban a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- **A jogszabály megsemmisítése:** ha az Alkotmánybíróság – akár utólagos norma-kontroll, akár alkotmányjogi panasz keretében – **a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja**, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben **megsemmisíti**.
- **A bírói döntés megsemmisítése:** ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a **bírói döntés alaptörvény-ellenességét**, akkor a döntést **megsemmisíti**.
- **Jogalkotói mulasztás („mulasztásos alkotmánysértés”) megállapítása:** ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában **a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását** állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.
- **Alkotmányos követelmény megállapítása:** Az Alkotmánybíróság valamennyi hatásköre gyakorlása során megállapíthatja azokat az **alkotmányos követelményeket**, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

7. Az Alkotmánybíróság működési rendje és eljárási szabályai

Az Alkotmánybíróság döntéseit a testületen belül különböző szervek hozzák, így:

- a valamennyi alkotmánybíróból álló **teljes ülés**,
- az **öttagú tanácsok**, valamint
- az **egyesbíró**.

A döntések legnagyobb része az öttagú tanácsokban történik, de a lényegesebb ügyekben a teljes ülés határozhat. Az Alkotmánybíróság legfontosabb döntéshozó szerve tehát a **teljes ülés**, amelynek az összes alkotmánybíró a tagja.

Azt, hogy mi tekinthető lényegesebb kérdésnek – és így miről dönt a teljes ülés –, részben az alkotmánybírósági törvény határozza meg: ilyenek például a törvény megsemmisítése vagy személyi kérdések. Másrészt az alkotmánybírák egy része is dönthet úgy, hogy az ügyet annak jelentősége folytán a tanácsból a teljes ülés elé terjeszti, hogy abban valamennyi alkotmánybíró döntsön. A törvény szerint kizárólag a teljes ülés hatáskörébe tartozik az előzetes norma-kontroll, a köztársasági elnök tisztségétől történő megfosztása, az Alaptörvény értelmezése, valamint az alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítése.

¹⁰³ Részletesebben lásd: ERDŐS (2016): i. m., 222.

¹⁰⁴ PETRÉTEI (2014): i. m., 212.

A személyi döntéseket kivéve, a döntéseket nyílt szavazással, szótöbbséggel hozza meg a testület. Az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolják továbbá a teljes ülés által létrehozott **öttagú tanácsok** (ebből összesen három van) és az Alkotmánybíróság elnöke által kijelölt két **egyesbíró** is.

*Az öttagú tanácsok minden olyan ügyben eljárhatnak és dönthetnek, amelyek nem tartoznak a teljes ülés hatáskörébe. Az egyesbírók pedig akkor hoznak döntést, ha az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasítására kerül sor, mivel az indítvány nem felel meg a beadványokkal kapcsolatos eljárási, formai vagy tartalmi követelményeknek.*¹⁰⁵

Az Alkotmánybíróság a törvényben erre feljogosított szervek, illetve személyek indítványára jár el. A törvény részletesen meghatározza az **indítvány formai és tartalmi követelményeit**.¹⁰⁶ Az indítványnak **határozott kérelmet kell tartalmaznia**¹⁰⁷ arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság mely hatáskörében eljárva, milyen indokok alapján és milyen döntést hozzon.

Az Alkotmánybíróság eljárása főszabály szerint **nem nyilvános**. Az Alkotmánybíróság általában a rendelkezésre álló iratok és adatok alapján jár el. Szükség esetén lehetőség van a személyes meghallgatásra és szakértő igénybevételére (erre azonban a gyakorlatban csak nagyon ritkán kerül sor). Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében, valamint ideiglenes intézkedés tárgyában **határozattal**, az eljárás során felmerült minden más kérdésben **végzéssel** dönt. Az alkotmánybírósági határozat a **rendelkező résszel** kezdődik. Ezt követi az **indokolás**, amely a konkrét döntés mögött álló alkotmányértelmezési tételeket tartalmazza.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság az indokolt határozatát zárt ülésen, szótöbbséggel hozza. Előfordulhat azonban nagyobb jelentőségű ügyekben, hogy az Alkotmánybíróság a határozatát nyilvánosan hirdeti ki.

A határozatot – annak meghozatalát követően – az Alkotmánybíróság megküldi az indítványozónak. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás egyfokú, döntései véglegesek. A határozat ellen fellebbezésnek, illetve bármilyen **további jogorvoslatnak helye nincs**, a határozat a közzétételét követően mindenkre nézve kötelező. Az alkotmányvédelem egyik fő célja ugyanis az, hogy stabilitást adjon a demokrácia intézményeinek.¹⁰⁹ A kirobbanó közjogi vitákat ezért mindenkre kötelező és megfellebbezhetetlen határozatokkal kell lezárni.¹¹⁰

A döntéshozatalban részt vevő alkotmánybírák jogosultak a többségi határozattól eltérő indokaikat **párhuzamos indokolás** formájában a testületi döntéshez fűzni. A többségi döntéssel egyet nem értő alkotmánybíró pedig **különvélemény** formájában jogosult álláspontját a határozathoz csatolni. A párhuzamos indokolások és a különvélemények az alkotmánybírósági határozat részét képezik ugyan, jogilag azonban ezek nem kötelezőek. Az Alkotmánybíróság eljárása illeték- és költségmentes.

¹⁰⁵ SOMODY (2012): i. m., 149.

¹⁰⁶ Lásd: DELI Gergely (2015): A formai és tartalmi követelmények vizsgálata a befogadás visszautasítása során. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 33–46.

¹⁰⁷ Az Abtv. 52. § pontosan meghatározza, hogy az indítványban foglalt kérelem mikor tekintendő határozottnak.

¹⁰⁸ SOMODY (2012): i. m., 150.

¹⁰⁹ KUKORELLI–SZEKENYI (1998): i. m., 236.

¹¹⁰ Uo.

Az Alkotmánybíróság jelentősebb határozatait a *Magyar Közlönyben* teszik közzé (például jogszabály megsemmisítések).¹¹¹

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

Felhasznált irodalom

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény és az Alkotmánybíróság ügyrendje – Összefoglaló. Az összefoglalót az Alkotmánybírósági szemle szerkesztősége készítette. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. évf. 2. sz. 77–81.

BALOGH Zsolt (2011): Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága.

BALOGH Zsolt (2014): Alkotmánybíróság. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 375–408.

BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 10. sz. 420–427.

BIHARI Mihály (1999): Alkotmánybíróság, alkotmánybíráskodás. *Magyar Jog*, 46. évf. 4. sz. 200–214.

CSINK Lóránt (2014): Az Alkotmánybíróság szervezete, feladatai és hatásköre. In: CSINK Lóránt szerk.: *Alkotmányjog. Jogi Szakvizsga kézikönyvek*. Budapest, Novissima Kiadó, 173–179.

KELEMEN Roland (2013): A magyar alkotmánybíráskodás történeti áttekintése. *Diskurzus*, 3. évf. 1. sz. 12–20.

KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre (2007): Az Alkotmánybíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó, 439–471.

KUKORELLI István – SZEBENYI Péter (1998): *Állampolgári ismeretek*. Budapest, Korona Kiadó.

LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex Kiadó, 211–280.

PATYI András (2011): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas – Győr Nonprofit Kft.

PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga. II. kötet. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.

SOMODY Bernadette (2012): Alkotmánybíráskodás. In POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadett szerk.: *Alkotmányos alapok*. Budapest, HVG-ORAC, 133–150.

SULYOK Tamás (2016): Constitutional review on the basis of the new Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 11. évf. 3. sz. 146–148.

TÓTH Károly (2010): *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Szeged, magánkiadás.

¹¹¹ Az Alkotmánybíróság valamennyi határozata és végzése bárki számára ingyenesen hozzáférhető az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján: www.alkotmanybirosag.hu.

IX. A bíróságok

Balogh-Békesi Nóra

1. A bírói hatalom az állami szervek rendszerében

A bírói hatalom – és annak függetlensége – különleges hangsúlyt kap az állami szervek rendszerében. A parlamentáris köztársaságban – így Magyarországon is – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom tevékenysége politikai értelemben összefonódik, általában a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítanak kormányt, így a kormány az akaratát könnyen keresztül tudja vinni a parlamentben.¹ Ez a politikai összefonódás felértékeli az igazságszolgáltató hatalmi ág függetlenségét.² **A bírói hatalom** a másik két politikai jellegű hatalmi ághoz képest **állandó és semleges**. A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától.³ Az államhatalmi ágak elválasztásának modern kori tartalma szerint az igazi elválasztás a kormányzati hatalom (a parlament és a kormány) és a bírói hatalom (a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság) között húzódik.

Magyarországon az Alaptörvény egymást követően, de nem egy fejezetben szól az alapvetően normakontroll feladatokat ellátó Alkotmánybíróságról és az alapvetően az egyedi ügyek elbírálására hivatott bíróságokról. Ugyanakkor az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról, valamint a bíróságokról szóló törvények funkcionális kapcsolatot hoznak létre a két bírói szerv között azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság bírói indítványra

¹ BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt (2013): A bíróságok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, NKE, 191.

² Az igazságszolgáltató hatalmi ág alatt a bíróságokat értjük, de vannak olyan országok, például Németország, ahol az alkotmányban az Alkotmánybíróság is az igazságszolgáltatás cím alatt szerepel.

³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 263.

jár el, vagy amikor alkotmányjogi panasz alapján bírói döntés alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül.⁴

A modern alkotmányok – így a magyar Alaptörvény⁵ – szerint a közhatalom forrása a nép. A **bírák** ítélkezésük során **közhatalmat gyakorolnak**. Honnan ered a bíró hatalma, ha a hatalom forrása a nép? Választ a demokratikus legitimáció tana ad. A hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók (például az Országgyűlést a „nép” közvetlenül választja) és lehet, hogy a legitimációt a választások, kinevezések láncolata hozza létre. Magyarországon a bírák megbízatásukat a köztársasági elnöktől kapják. A **demokratikus legitimációs lánc** tehát a következő: a nép megválasztja az Országgyűlést, az Országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, a köztársasági elnök pedig kinevezi a bírakat. E folyamatos legitimációs láncon keresztül a bírói hatalom visszavezethető a szuverén népre. A köztársasági elnök a kinevezési és felmentési jogkörével⁶ a bírói függetlenség garantálásának egyik záloga.

Az Alaptörvény szerint a bíróságok **igazságszolgáltató tevékenységet** látnak el.⁷ Az igazságszolgáltatás – általánosan elfogadott definíció szerint – egyedi jogvitát végleg eldöntő, egyéni jogsérelmet megállapító és helyreállító közhatalmi tevékenység, amely bírósági jogalkalmazás útján általános jogvédelmet biztosít.⁸ A bírói úton történő jogérvényesítés az alapjogok érvényesítésének is fontos eszköze.⁹ Megjegyezzük, hogy a bíróságok a fenti klasszikus igazságszolgáltatási tevékenységen túlmutató közhatalmi tevékenységet is ellátnak, például meghatározott normatív aktusok kontrollját.

Az Alaptörvény az igazságszolgáltató funkciót feladatokra konkretizálja. Kimondja, hogy a **bíróság dönt**

- **büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyekben;**
- **a közigazgatási határozatok törvényességéről;**

⁴ Az Alkotmánybíróság hatásköreiről lásd többek között: BALOGH Zsolt (2016): Alkotmánybíróság. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 406–423.; TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ Borbély Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről elfogadás előtt*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 218–231. A bírói kezdeményezésről többek között: KOVÁTS Beáta – SÜLYOK Tamás (2016): A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze. *Alkotmánybírósági Szemle*, 7. évf. 2. sz. 75–83.; MAROSI Ildikó – BALOGH Zsolt (2016) A bírói kezdeményezés gyakorlata. *Alkotmánybírósági Szemle*, 7. évf. 2. sz. 83–90. Az alkotmányjogi panaszról többek között: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I–II. *Alkotmánybírósági Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatáról az Alaptörvény hatálybalépése után lásd: TÉGLÁSI András (2015): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23. A szlovák, a cseh és a lengyel alkotmánybíróság hatásköreiről lásd: T. KOVÁCS Júlia – TÉGLÁSI András (2015): Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 90–104.

⁵ Alaptörvény B) cikk (3) bekezdés.

⁶ A köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzéshez nem kötött jogköre a hivatásos bíró kinevezése. Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pont.

⁷ Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés.

⁸ FÜRÉSZ Klára (2007): A bíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris, 526.

⁹ KOVÁCS Júlia Marianna (2011): Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei. In DEÁK Beáta – ANTALÓCZY Péter szerk.: *Acta Iuvenum Caroliensia*. I. kötet. Budapest, Patrocinium Kiadó, 61. Az élelemhez való jog jogágankénti érvényesítési lehetőségeiről lásd: KOVÁCS Júlia (2011): Megvéd-e a jog az éhenhalástól – avagy megvalósulhat-e az élelemhez való jog a XXI. században? *De Iurisprudentia Et Iure Publico*, 5. évf. 4. sz. 27.

- az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról.¹⁰

2. Az igazságszolgáltatás alapelvei

Az igazságszolgáltatás alapelvei keretekbe foglalják a bírói hatalom működését. Az elvek egyrészt az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó, valamint az eljárási alapjogokat szabályozó cikkeiben találhatók. További alapelveket, és részletezést a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényben (Bszi.),¹¹ a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben (Bjt.),¹² valamint az egyes jogági eljárási törvényekben (büntetőeljárás, polgári perrendtartás, közigazgatási perrendtartás) találunk. Az elvek azonban nem képeznek zárt felsorolást, szorosan összefüggnek egymással, hiszen az igazságszolgáltató hatalmi ágnek a demokrácia és a jogállam követelményei szerinti működése több tényező együttes hatásának eredménye.¹³

2.1. Bírói függetlenség

A bíróságok működésének egyik legfőbb alapelve a bírói függetlenség. Az Alaptörvény szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.¹⁴

A bírói függetlenség egyrészt jelenti az ügyet eldöntő **bíró függetlenségét**, (szűkebb értelemben) másrészt, ezen túl a **bírósági szervezet függetlenségét** is (tágabb értelemben). A konkrét **bíróra vonatkozó függetlenséget** két elemre bonthatjuk, a **szakmai függetlenségre** és a **személyi függetlenségre**. A bíró szakmai függetlensége az ítélezési függetlenségben nyilvánul meg. Idetartozó elemek a törvény alá rendeltség, az utasításadás tilalma, az ügyelvonás tilalma. A személyi függetlenséghez kapcsolódó elemek a felelősségre vonás tilalma, az elmozdíthatatlanság tilalma, az összeférhetlenség előírása, a mentelmi jog és a javadalmazás.

A bíró csak a törvénynek van alárendelve, a jogszabályok értelmezése alapján önállóan dönti el az ügyet.¹⁵ A törvény alá rendeltség alatt csak az alkotmányos törvényeknek, jogszabályoknak való alárendeltséget kell érteni. Amennyiben a bíró úgy ítéli meg, hogy az általa alkalmazott törvény vagy más jogszabály alkotmányt sért, úgyszintén önálló

¹⁰ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés.

¹¹ 2011. évi CLXI. törvény.

¹² 2011. évi CLXII. törvény.

¹³ BALOGH-BÉKESI – BALOGH (2013): *i. m.*, 193.

¹⁴ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ Lásd erről részletesen KÜPPER Herbert – PATYI András (2009): A bíróságok feladatai és függetlenségük. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 1737–1851.

(megfellebbezhetetlen) döntése alapján felfüggeszti a saját eljárását, és az Alkotmánybírósághoz fordulhat, kérve az alkalmazandó törvény alkotmányossági vizsgálatát, illetve az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát kezdeményezheti a Kúriánál.

Az utasításadás tilalma kiterjed az ügy érdemi elbírálására és a bíró eljárásjogi cselekményeire is. E tilalom az ítélezési tevékenységre vonatkozik, igazgatási, ellenőrzési jogkörrel rendelkező bírósági vezető kizárólag e jogkörben adhat utasítást.

A bíró ítélezési függetlenségéhez kapcsolódó ügyelvonás tilalma a felek részéről a törvényes bíróhoz való jogként jelenik meg. A törvényes bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró. Az ügyelvonás tilalma azt jelenti, hogy a bírónak kiosztott (kiszignált) ügyet nem lehet tőle elvenni és másik bírónak átadni. Kivétel e tilalom alól például az elfoglaltsági kifogás.

A bíró személyét érintő függetlenség része, hogy döntéséért nem vonható felelősségre, nem mozdítható el. Ez azt szolgálja, hogy a bíró állásának veszélyeztetése nélkül szabadon dönthesse el az ügyeket a tényállás és a jogszabályok alapján. Az Alaptörvény is rögzíti ezt az elvet, amikor kimondja, hogy a bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben¹⁶ meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Ilyen törvényi ok például az alkalmatlanság, vagy a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása.

Az ítélező bíróra vonatkozó összeférhetlenségi szabályok között politikai, hivatali, gazdasági és eljárási összeférhetlenséget különböztetünk meg. A párttagság és a politikai tevékenység tilalmát az Alaptörvény rögzíti. A hivatali összeférhetlenség szerint a bíró más hatalmi ághoz tartozó állami tisztséget nem tölthet be, így például nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, polgármester, állami vezető. A gazdasági összeférhetlenség esete például, hogy a bíró nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője. A bíró a bíráskodáson kívül csak meghatározott (többek között) tudományos, művészeti, irodalmi és oktató tevékenységet végezhet. Végül összeférhetlenséget jelent, ha például a bíróság elnökének hozzátartozója az általa vezetett bíróságon bíró, ez alól azonban felmentés adható.

A bírói függetlenség garanciája a mentelmi jog, amelyen belül a felelőtlenséget és a sérthetlenséget különböztetjük meg. A felelőtlenség értelmében a bíró nem vonható felelősségre olyan ítélete miatt, amelyet a jogszabályoknak és legjobb tudásának megfelelően hozott meg, akkor sem, ha később kiderül, hogy a döntés nem volt megalapozott. A sérthetlenség azt jelenti, hogy a bíróval szemben büntető- és szabálysértési eljárást indítani vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – csak a köztársasági elnök hozzájárulásával lehet. A bíró a mentelmi jogáról a szabálysértési eljárásban lemondhat. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával. A bírót a Bjt. szerint hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenséget biztosító javadalmazás illeti meg.

A **bíróság szervezeti függetlensége** a hatalommegosztás rendjében elhelyezkedő igazságszolgáltató hatalmi ág függetlenségét jelenti. Az államhatalmi ágak elválasztása több követelményt is közvetít. Így a bírósági szervezetrendszer sarkalatos törvénynek kell

¹⁶ Lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt (Bjt.) 90. §.

megállapítania.¹⁷ A bíróságoknak állandó bíróságoknak kell lenniük, rendkívüli, statáriális bíróságok létrehozása, működtetése tilos. Bírósági hatásköröket csak törvények határozhatnak meg. Bírói döntések felülvizsgálatára csak bírósági szervezetben, a magasabb bírói fórum által kerülhet sor. Ez az elv az Alaptörvény hatálybalépésével annyiban módosult, hogy a jogerős döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, amely az alaptörvény-ellenes bírósági döntést megsemmisíti. Tehát az ügy – alkotmányossági probléma miatt – kikerülhet a bírói szervezetből. Sikeres alkotmányjogi panasz esetén az alkotmánybírósági döntést követően az ügy visszakerül a bírói szervezetbe, a Kúria határozza meg a további jogkövetkezményeket, eljárást.

A bírósági szervezetrendszer függetlenségének része a költségvetési függetlenség. Ez attól védi a bíróságokat, hogy a mindenkori kormány által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott költségvetés ne tudja ellehetetleníteni működésüket. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke összeállítja a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát, amelyet a Kormány változtatás nélkül terjeszt az Országgyűlés elé.

A bíróság szervezeti függetlenségével függ össze a pártatlan bíráskodáshoz való alapjog objektív kritériumának érvényesülése is. Az Alaptörvény 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 bírálja el.¹⁸ A pártatlan bírósághoz való alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogultatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró hozzáállásával szembeni elvárás (szubjektív követelmény), másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény. Az adott eljárási szabályozásnak biztosítania kell a pártatlanság követelményét, az eljárás a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételyeket a pártatlanságot illetően. A bíróságoknak nem csak pártatlannak kell lenni, de pártatlannak is kell látszani, ezt fejezi ki (nemcsak a bíró, hanem) a bíróság szervezeti függetlensége is.¹⁹

2.2. Igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve

Ez az elv azt jelenti, hogy a jogvitákat végső soron az állami bíróságok döntenek el, igazságszolgáltató tevékenységet az állami bíróságokon kívül más szerv vagy magánszemély nem gyakorolhat. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése ezt úgy fogalmazza meg, hogy „a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.” Összefüggésben áll ezzel az elvvel a bírói utat garantáló Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt jog (a bírósághoz fordulás joga is), amely 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 bírálja el. Mindez természetesen nem zárja ki azt, amit az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése úgy fogalmaz meg, hogy törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti. A bíróságokhoz az ügyek kerülhetnek közvetlenül, de kerülhetnek úgy is, hogy más szerv eljárása megelőzi, más szerv dönt elsőként az ügyben.

¹⁷ Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bszi.).

¹⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

¹⁹ BALOGH-BÉKESI – BALOGH (2013): *i. m.*, 196.

E helyen kell említeni még a választottbíráskodást.²⁰ Ez a jogvitának az állami bírósági peres eljárás helyett a felek által választott eljárásban való eldöntésére ad lehetőséget eseti vagy állandó választottbíróági intézmény előtt. A választottbíróági eljárásnak kizárólag kereskedelmi jogviszonyokban felmerült jogviták esetén van helye akkor, ha a felek ezt szerződésben kikötötték.

2.3. Igazságszolgáltatás egységének az elve

Az igazságszolgáltatás egysége elvének van egy a bírósági szervezetet érintő oldala, és egy a bíróság előtt álló személyt érintő oldala.

A szervezeti egység azt jelenti, hogy mindenkinek az ügyében ugyanazok a bíróságok járnak el, a bíróságokra vonatkozó hatásköri szabályok mindenki számára azonosak. Ha különbíróóságok alakulnak ügyek meghatározott csoportjára, akkor annak vezetőjére, bíráira (megbízásukra, jogállásukra) ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármelyik más bíróra.

A személyre vonatkozó egységesség szerint a bíróság előtt mindenki egyenlő. Ez a diszkriminációtólalóm egyik központi szabálya. A bíróságok működésének szabályai (benne a hatásköri és illetékességi szabályok) ugyanúgy mindenkire egyformán vonatkoznak, mint az ítékezés alapját képező anyagi jogi rendelkezések. Ezért a bíróság előtti egyenlőség²¹ és a törvény előtti egyenlőség²² egybekapcsolódik.

Az igazságszolgáltatás egységének elvéhez sorolandó még a jogegység követelménye is, amely szerint azonos tényállású ügyeknek azonos megítélés alá kell esniük.

2.4. Társasbíráskodás elve

Az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése értelmében a bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélezik. A tanács tagjai vagy hivatásos bírák, vagy a hivatásos bíró mellett ülnökökből áll. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. A tanács tagjai az ügy elbírálásában egyenlő jogokkal rendelkeznek. Főszabály az általában háromtagú tanácsban történő ítékezés, s ehhez képest tekinthető kivételesnek – de egyáltalán nem tiltottnak – az egyesbírói eljárás. A jelenlegi bírósági ítékezésben helyi szinten, első fokon alapvetően egyesbíró jár el, a fellebbviteli bíróságokon pedig tanácsok ítéleznek. Az Alaptörvény azt is lehetővé teszi, hogy törvény által meghatározott ügyben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

²⁰ Lásd a választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvényt.

²¹ Bszi. 7. §.

²² Alaptörvény XV. cikk.

2.5. Néprésztétel elve

A néprésztétel elve az ítékezés demokratizmusát és a döntések legitimációs alapját erősíti. Országonként és igazságszolgáltatási típusonként változó, hogy a néprésztétel miként valósul meg.²³ Hazánkban ülnökrendszer működik. Az Alaptörvény 27. cikk (2) bekezdése szerint törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítékezésben. Az ülnökök az ítékezés társadalmi elfogadottságát hivatottak szolgálni.²⁴ Az ítékezés során az ülnököknek a hivatásos bíróval azonos jogai és kötelezettségei vannak. Az eljárási törvények határozzák meg azokat az ügyeket, amelyekben a bírákon kívül ülnökök is részesek az ítékezésnek. Az ülnököket a bíróság székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete választja meg négy évre.

2.6. Tárgyalás nyilvánosságának elve

A bírósági tárgyalás nyilvánossága nemcsak igazságszolgáltatási elv, de alapjog is. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében a bíróság nyilvános tárgyaláson bírálja el a vádat vagy valamely perben a felek jogait és kötelezettségeit. A nyilvánosság teremti meg a bíróságok ítélező tevékenységének ellenőrzését, a bírósági eljárás transzparenciáját. A nyilvánosság elve mellett lehetőség van zárt tárgyalás tartására is erkölcsi okokból, a fél személyiségi jogainak védelme érdekében, illetve a különböző titkok (minősített adat, üzleti titok stb.) megőrzése érdekében. A nyilvánosság elve a zárt tárgyalás tartása során úgy érvényesül, hogy az ítéletet ilyenkor is nyilvánosan kell kihirdetni.

2.7. Aktanyilvánosság elve

Az aktanyilvánosság elve az eljárásban részt vevő személy és képviselőjének iratbetekintési jogát és az iratokról történő másolatkészítés lehetőségét jelenti. Az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik a belső használatra szánt munkaanyagokra, tervezetekre, javaslatokra, a szervezeten belül váltott levelekre való betekintésre.

2.8. Anyanyelv használata

A bírósági eljárás nyelve a magyar, de az eljárási törvények szerint a bíróság előtti eljárásban mindenki használhatja az anyanyelvét. Az anyanyelv használata az eljárás egészére vonatkozik, mind a tárgyaláson a szóbeli, mind pedig a beadványokban történő írásbeli kommunikációra. A bíróságnak hivatalból kötelessége, hogy tolmácsról gondoskodjon a magyar nyelvet nem beszélő személy részére, illetve a magyar nyelven benyújtott iratokat részére lefordíttassa.

²³ Az angolszász jogrendszerekben büntetőügyekben esküdtszék jár el és dönt a bűnösség kérdésében.

²⁴ BÓDI Stefánia (2014): A bíróságok feladatai és működése. In BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk.: *Jogi alapismeretek honvédtisztjelölteknek*. Budapest, NKE, 71.

2.9. A tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című részében a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. A tisztességes eljáráshoz való jog több, mint a tisztességes tárgyaláshoz való jog, általában a bírósági eljárásokkal szembeni garanciarendszert, az eljárási jogok egészének érvényesülését jelenti. Egy jogi absztrakció, amelynek tartalma az abból levezetett „részjogok” által válhat teljessé. Részjogok a nyilvános tárgyalás, az észszerű határidőn belüli elbírálás, a törvény előtti egyenlőség, a diszkriminációtalalom, de idevonható az Alaptörvényben nem nevesített fegyveregyenlőség elve is, amelynek érvényesülnie kell minden olyan bírósági eljárásban, ahol az egyén mellett a másik fél az állam.

A tisztességes eljárás alaptörvényi szabálya tartalmazza a bírósághoz fordulás jogát is, azt, hogy az állam a jogviták eldöntésére bírói utat biztosítson. Ezért kötöttük e jogot az igazságszolgáltatás bírói monopóliumához is.

2.10. A jogorvoslathoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen biztosítja. Az Alkotmánybíróság – Alaptörvényre is irányadó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon a szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”.²⁵ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.²⁶ A jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége.²⁷ A jogorvoslatok között megkülönböztetünk rendes (fellebbezés) és rendkívüli jogorvoslatokat (felülvizsgálati kérelem, perújítás, de idevonható az alkotmányjogi panasz is). A rendkívüli jogorvoslatok korlátozott felülvizsgálatot tesznek lehetővé.

2.11. Az ártatlanság véelme és a védelemhez való jog

Mindkét elv a büntetőeljáráshoz kapcsolódik. Az ártatlanság véelme az Alaptörvény szerint²⁸ azt jelenti, hogy senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. A bűnösség bizonyítása az eljáró szervezet terheli. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) értelmében a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A büntetőeljárás törvényben meghatározott esetekben a védő részvétele kötelező. Ehhez az elvhez

²⁵ Lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.

²⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.

²⁷ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

²⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés.

hozzávonhatjuk még a büntetőeljáráson kívüli esetekben, hogy a fél képviselőt bízhat meg az ügyei vitelére.

3. A bírósági szervezetrendszer

3.1. A bírósági szervezetről általában

A bíróságok között két alapvető típust különböztetünk meg a hatáskörükbe tartozó ügyek alapján: a rendes bíróságot és a különbíróságot. A **rendes bíróság** törvény alapján állandó jelleggel felállított, általános hatáskörű bíróság. A **különbíróság** az ügyek meghatározott csoportjára létrehozott **szakbíróság** a rendes bíróság mellett szintén állandó jellegű. Különbírósággént nemcsak egy, hanem akár több önálló bíróság is működhet.

Példa erre Németország, ahol különbírósággént közigazgatási bíróságot, munkaügyi bíróságot, pénzügyi bíróságot és társadalombiztosítási bíróságot is találunk.²⁹

A rendes bíróságok mellett Európa több államában működik önálló közigazgatási bíróság. Az önálló közigazgatási bíróságok létrehozásának elméleti oka összefügg a hatalommegosztási eszme érvényesülésével, ugyanis a hatalmi ágak közül a végrehajtó hatalom (a közigazgatás) működése a leginkább változó, a legdinamikusabban erősödő. A hatalommegosztási eszme lényege a hatalomkoncentráció megakadályozása, ezért szükséges a közigazgatási bíróságok létrehozása. Magyarország Alaptörvénye szerint az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők,³⁰ jelenleg a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra létezik különbíróság.³¹

Ismeretes még a **rendkívüli bíróság** is, amely egy speciális, ideiglenes különbíróság. Jogállamokban nem működik. Eseti jelleggel kerül felállításra, például meghatározott személyi kör elleni büntetőügyekben. Működése, eljárása alapvető garanciákat nélkülöz, önkényesen meghatározott. Több európai alkotmány a felállításának tilalmát is tartalmazza.³²

A bírósági szervezetrendszert általában (Magyarországon is) a területi elv alapján alakítják ki. A bíróság működési köre térben meghatározott, és a bíróság illetékességét általában az e területhez kötődő jogi tény határozza meg (ott követték el a bűncselekményt, ott van a fél lakóhelye stb.). Ugyanakkor valamely állam bírósági szervezetének felépítésére a területi beosztáson kívül erőteljesen hatnak még a történeti hagyományok és az eljárási törvények (hatásköri és illetékességi szabályok, a jogorvoslati rendszer szabályai) is.

²⁹ A választottbíróság azonban nem különbíróság, hanem a bírósági szervezeten kívül álló speciális jogszolgáltató szerv.

³⁰ Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdés.

³¹ Korábban a magyar bírósági szervezetrendszerben külön bírósággént a katonai bíróságok működtek 1991-ig.

³² Így például a német, az olasz vagy a belga alkotmány.

3.2. A magyar bírósági szervezet szintjei és alapvető feladatai

A magyar bírósági szervezet szintjeire és az egyes szintek feladataira, hatásköreire vonatkozó szabályokat az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (Bszi.), továbbá az egyes jogági eljárási törvények tartalmazzák. Ez utóbbiak a Polgári perrendtartásról szóló törvény (Pp.) a Büntető eljárásról szóló törvény (Be.) és a Közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (Kp.).

A szervezet vonatkozásában az Alaptörvény mindössze annyit mond, hogy a bírósági szervezet többszintű, a legfőbb bírósági szerv a Kúria, továbbá megadja a lehetőséget külön bíróságok létesítésére.³³

A továbbiakban a fentebb megjelölt törvények alapján részletezzük a szervezetet és az alapvető feladatokat, kitérve a 2018-tól érvényesülő új szabályokra is, amelyek a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintik.

A bírósági szervezet többszintű: az első szint a járásbírósági és a fővárosi kerületi bírósági szint, ahol a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is elhelyezkednek. A második szinten a törvényszékek vannak, egy szinttel feljebb (harmadik szint) pedig az ítéltáblák. A bírósági szervezet élen a Kúria áll. A bíróságok szintek szerinti tagozódását meghatározza a jogorvoslati rendszer (rendes, rendkívüli) a történeti hagyományok és a legfelső szintű bíróság szakmai irányító hatásköre.³⁴ A bírósági szintek egymással szoros és elválaszthatatlan kapcsolatban vannak, de az egyes szintek között **nincs alá- és fölérendeltségi viszony**, a hierarchiában felsőbb szinten álló bíróságoknak nincs utasítási jogkörük az alsóbb szinten lévőkkel szemben, a bírák a döntéseiket a törvényeknek és a meggyőződésüknek megfelelően hozzák. A bíróságok minden szinten a bírói funkció teljességét gyakorolják.

3.2.1. A járásbíróság és a fővárosi kerületi bíróság

A járásbíróság és a fővárosban a kerületi bíróság **első fokon** jár el azokban az ügyekben, amelyeket a törvény nem utal elsőfokú elbírálásra törvényszék elé. E bíróságok **általános** hatáskörű bíróságok. A legtöbb ügy első fokon, tehát a járásbíróságokon indul. A járásbíróság nem jogi személy, de az elnök az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzata szerint. Jelenleg 112 járásbíróság működik. A járásbírósági elnevezés 2013-tól váltotta fel a helyi bíróság elnevezést, de megjegyezzük, hogy 1984 előtt ez a szint ugyancsak járásbíróság néven működött.

A budapesti illetékességű járásbíróságok elnevezése kerületi bíróság. Budapesten a huszonhárom kerületben összesen 6 egyesített kerületi bíróság működik. Ezek közül a legnagyobb a Pesti Központi Kerületi Bíróság.

³³ Alaptörvény 24. cikk (1), (4) bekezdés.

³⁴ FÜRÉSZ Klára (2007): A bíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 566.

3.2.2. A közigazgatási és munkaügyi bíróság

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok rendszere 2013-ban jött létre a korábban e szinten létező munkaügyi különbírósággal egy szervezeti keretben. 2013 előtt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a törvényszék keretén belül látták el.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság járásbírói szinten szervezett **elsőfokú különbíróság**. Az országban húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság működik, tizenkilenc a megyeszékhelyeken,³⁵ és egy a fővárosban. E bíróságok járnak el a közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálata, és a munkaviszonyból, munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyekben.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok önálló szervezettel rendelkeznek, de a jogorvoslat és az igazgatás szempontjából a rendes bírósági szervezetbe tagolódnak: a döntése elleni fellebbezést a törvényszék bírálja el, igazgatási felügyeletét a törvényszék elnöke gyakorolja.³⁶

E bíróságokon főszabály szerint közigazgatási ügyekben három hivatásos bíróból álló tanács, munkaügyi perekben hivatásos bíróból és ülnökökből álló háromtagú tanács jár el.

A 2013-ban kialakított struktúrát 2018-tól további reformok érintik az eljárási szabályok változása miatt. A törvényhozás több mint két és fél évtized mulasztását pótolta azzal, hogy megalkotta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt. E törvény³⁷ illetékességi szabályai alapján a járásbírói szintű, első fokon ítélező közigazgatási és munkaügyi bíróságok közül nyolc regionális alapon jár el. Ezek a Fővárosi, a Budapest Környéki, a Debreceni, a Győri, a Miskolci, a Pécsi, a Szegedi és a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.³⁸ E regionális illetékesséig közigazgatási bíróságokhoz tartozik a közigazgatási perek nagy része, míg az alapvetően szociális jellegű, rászorultságon alapuló juttatásokkal kapcsolatos jogviták a minden megyeszékhelyeken és a fővárosban működő közigazgatási és munkaügyi bírósághoz.

E helyen kell említeni a szintén 2013-tól működő közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat mint ítélezést nem végző bírói testületeket.

A regionális kollégium a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és a törvényszékek közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bíráinak speciális szakmai testülete. Működése a törvényszéken funkcionáló kollégiumok tevékenységétől független, azok mellett történik. 2018-tól nyolc regionális kollégium működik. A regionális kollégiumok létrejöttével a közigazgatási és munkaügyi ügyszak önálló szakmai irányítást kapott. A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok és a kollégiumvezető feladatai az ítélezés egységének biztosítása és a bírói igazgatásban való közreműködés.³⁹

³⁵ Egy kivétellel: Békéscsaba helyett Gyulán működik a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

³⁶ LICHENSTEIN József (2016): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 372.

³⁷ 2017. évi I. törvény (Kp.), hatálybalépés: 2018. január

³⁸ Kp. 13. § (3)

³⁹ Bszi. 20. §, 154. §.

3.2.3. A törvényszék

A járásbíróági szinttől egy szinttel feljebb (megyei szinten) működnek a törvényszékek. A törvényszékek első- és másodfokú bíróságként járnak el, **ítélkezési hatáskörük kétirányú**. A törvényszékek nagyobb jelentőségű ügyekben járnak el **első fokon**, ezeknek az ügyeknek a körét az eljárási törvények határozzák meg, vagy azért, mert a per tárgya nagy összeg (harmincmillió forint feletti) vagy speciális az ügy (például sajtó-helyreigazítási per),⁴⁰ vagy nagyon súlyos bűncselekményről (például emberölésről) van szó.

Közigazgatási perekben 2018-tól az új perrendtartási szabályok alapján a Fővárosi Törvényszék elsőfokú hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe olyan jogviták kerülnek, amelyek vagy alkotmányos szerepükre, vagy az eljáró közigazgatási szerv hatáskörére tekintettel kiemelt jelentőségűek.

Így például a Kormány irányítása alá nem tartozó államigazgatási szervek közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek, a köztestületi perek és a gyülekezési joggal kapcsolatos perek.

A törvényszékek **másodfokon** elbírálják a járásbíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket. 2018-tól a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes a közigazgatási és munkaügyi bíróság határozatával szembeni fellebbezés elbírálására.⁴¹

A törvényszéket az elnök vezeti. Az ítékezés elsőfokú ügyekben egyesbíróval, míg másodfokon három hivatásos bíróból álló tanácsban a tanácselnök vezetésével folyik. A törvényszék jogi személy. Meghatározott törvényszékeken⁴² katonai tanácsok működnek, amelyek első fokon járnak el törvény által meghatározott ügyekben, így a katonai büntető-eljárással összefüggésben.

A törvényszékek a megyékben és a fővárosban működnek.

Székhelyük főszabályként azonos a megyeszékhellyel, két kivétellel: a Nógrád megyei törvényszék székhelye Balassagyarmat, a Békés megyei pedig Gyula. Elnevezésük szintén főszabályként a megyeszékhely nevéhez igazodik, de a Balassagyarmati Törvényszéken és a Gyulai Törvényszéken kívül kivétel még a Fővárosi Törvényszék és a Budapest Környéki Törvényszék.

A törvényszékeken különböző **bírói testületek** is működnek, amelyek konkrét ügyekben ítélezést nem végeznek. Idetartozik a kollégium, a bírói tanács és az összbírói értekezlet.

Ügyszakok szerint büntető, polgári, gazdasági, valamint közigazgatási-munkaügyi **kollégiumok** működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek. A kollégium szakmai és igazgatási egység, meghatározott ügyszakba beosztott hivatásos bírák testülete. A **bírói**

⁴⁰ Vö. TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia (2014): Vélemény- és sajtószabadság. In CSINK Lóránt szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima Kiadó. 44–55.

⁴¹ Kp. 13. § (11)

⁴² A bíróságok elnevezéséről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény szerint öt törvényszéken működik katonai tanács: a Fővárosi Törvényszéken, a Győri Törvényszéken, a Szegedi Törvényszéken, a Debreceni Törvényszéken és a Kaposvári Törvényszéken.

tanács a törvényszék összbírói értekezlete által választott öt–tizenöt tagú testület, véleményező jogkörük van például a bírói pályázatoknál. Az **összbírói értekezlet** a törvényszékre és a törvényszék területén működő járásbíróságokra, valamint közigazgatási és munkaügyi bíróságra beosztott bírákból áll, amely testület küldötteseket választ az Országos Bírói Tanács tagjainak megválasztásához, vezetői pályázatokat véleményez, megválasztja, és évente legalább egyszer beszámoltatja a bírói tanácsot.

3.2.4. Az ítélőtábla

Az ítélőtáblák a bírósági szervezet harmadik szintjén, a törvényszékek és a Kúria közötti szinten helyezkednek el. Az ítélőtáblák **fellebbviteli bíróságok**, elsőfokú hatáskört nem gyakorolnak, a törvényszékek (és egyes esetekben a járásbíróságok) határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot bírálják el. Az ítélőtábla jogi személy, az elnök vezeti. Az ítélőtáblán három hivatásos bíróból álló tanácsban folyik az ítélezés.

A bírói testületek közül, ha a kollégiumokat nézzük, akkor az ítélőtáblán csak büntető, valamint polgári kollégiumok működnek, mivel az ítélőtáblának nincs hatásköre közigazgatási és munkaügyi perekben fellebbvitelre. A kollégium tagjai az ítélőtábla adott ügyszakban működő bírái, továbbá az illetékességi területéhez tartozó törvényszékek azonos ügyszakban működő kollégiumainak vezetői, valamint az illetékességi területén működő törvényszékek bírái közül hat évre választott bírák. Az ítélőtáblai szinten is van összbírói értekezlet (az ítélőtáblára beosztott bírák testületeként), és bírói tanács is, hasonló feladatokkal, mint a törvényszéknél.

Az ítélőtáblán működő katonai tanács büntetőügyekben másodfokon jár el.

Az ítélőtáblák regionálisan szervezettek, öt ítélőtábla működik az ország területén. Ezek a következők: Fővárosi Ítélőtábla, Debreceni Ítélőtábla, Győri Ítélőtábla, Pécsi Ítélőtábla, Szegedi Ítélőtábla.

3.2.5. A Kúria

A Kúria a legfőbb bírói szerv, ez a bírósági szervezeti szint az Alaptörvényben is rögzített. A Kúria **feladata kettős. Egyrészt konkrét ítélezést végez részben jogorvoslati fórumként, részben első fokon. Másrészt** maga az Alaptörvény határozza meg a Kúria alapvető feladatát: **biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységességét.**

Tényleges ítélező tevékenységében a Kúria egyedi ügyekben **alapvetően a felülvizsgálati kérelmeket** (mint rendkívüli jogorvoslatokat) bírálja el. Csak **kivételesen jár el rendes jogorvoslati fórumként**, akkor, amikor törvényben meghatározott ügyekben elbírálja a törvényszék, továbbá az ítélőtábla határozata elleni jogorvoslatot. **Első fokon** jár el a Kúria az Alaptörvényben is rögzített **normakontroll** során. Dönt az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint az önkormányzati rendeletek vizsgálatához kapcsolódva a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási

kötelezettsége elmulasztásáról.⁴³ Az eljárást kezdeményezhetik egyrészt a kormányhivatalok, másrészt az alapvető jogok biztosa, harmadrészt pedig az egyedi ügyben eljáró bíró, ha véleménye szerint az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényellenes. Az Önkormányzati Tanács eljár abban az esetben is, ha az indítványozó szerint a törvénysértő rendelet egyben alkotmányosértő is.⁴⁴

Az Önkormányzati Tanács önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló eljárása hasonlít az Alkotmánybíróság normakontroll eljárására. Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a rendelet törvénysértő, azt megsemmisíti, illetve megállapíthatja, hogy az önkormányzat törvénysértő mulasztást követett el. Ez utóbbi esetben határidő kitűzésével felhívhatja a jogalkotót feladatának teljesítésére. Ha az önkormányzat a mulasztást nem pótolja, akkor a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendelheti, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a rendeletet (ez az ún. rendeletpótlási eljárás).⁴⁵

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a megsemmisítésről, a mulasztás megállapításáról és a rendeletpótlásról szóló határozatát a *Magyar Közlönyben* közzéteszi, illetve elrendeli határozatának az érintett önkormányzatnál – a helyben szokásos módon – történő közzétételét.

Elsőfokú hatásköre továbbá a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság választási és népszavazási ügyekben hozott határozatainak felülvizsgálata.

A Kúria a jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz, elvi bírósági határozatokat tesz közzé, és joggyakorlat-elemzést folytat.

- Jogegységi eljárásnak két esetkörben van helye: egyrészt, ha a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges, másrészt, ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől. A jogegységi eljárást a Kúria elnöke, kollégiumvezetője, illetve helyetteseik, valamint az ítélőtábla elnöke, a Kúria tanácselnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti. A jogegységi határozatot a *Magyar Közlönyben* közzé kell tenni, az Alaptörvény szerint a jogegységi határozat a bíróságokra kötelező.⁴⁶
- Az elvi bírósági határozatok kiválasztására és közzétételére a Kúrián elvi közzétételi tanácsok működnek. Ha valamely konkrét ítéletet elvi határozatként közzétették, attól eltérni csak jogegységi határozattal lehet.

⁴³ Lásd erről részletesen DARÁK Péter – PATYI András (2012): A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle*, 3. évf. 2. sz. 82–89.; BALOGH Zsolt (2013): Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 5. sz. 37–43.; TILK Péter (2014): *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 1–110.

⁴⁴ Az Alkotmánybíróság is vizsgál önkormányzati rendeletet, de csak akkor, ha a probléma kizárólag a rendelet Alaptörvénybe ütközése, más jogszabály közbejötté nélkül (Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-át). A vegyes, egyben alaptörvénysértő és törvénysértő indítványok elbírálására a Kúria rendelkezik hatáskörrel [lásd a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzést].

⁴⁵ Ebben az esetben jogszabály (önkormányzati rendelet) kiadására vonatkozó helyettes jogalkotási felhatalmazásról van szó, így a szabályozása az Alaptörvényben jelenik meg. 32. cikk (5) bekezdés.

⁴⁶ A jogegységi határozat azon keresztül, hogy a bíróságokra kötelező, érvényesül a felekre is.

- A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélkezési gyakorlat vizsgálata. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke határozza meg évente. A joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít, amelyet a Kúria kollégiuma megvitat. Az összefoglaló vélemény alapján a Kúria kollégium-vezetője jogegységi eljárást indítványozhat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat.

A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel.

A Kúrián bírói testületként büntető, polgári, közigazgatási-munkaügyi kollégiumok, továbbá teljes ülés (azonos a más szinten megismert összbírói értekezlettel) és az igazgatásban részt vevő bírói tanács működik.

4. A bíróságok igazgatása

A bíróságok igazságszolgáltatási feladataitól meg kell különböztetnünk a bíróságok igazgatását. A bírósági igazgatás többretegű, beletartozik a bírói pályázat kiírása, a bírósági vezetők kinevezése, a bíróságok működéséhez szükséges feltételek biztosítása.

A bíróságok igazgatásában többféle modell ismert. A külső, más néven miniszteri modell (az igazságügyi miniszter által ellátott), a belső, más néven bírói szervezetrendszerhez kapcsolódó modell (a bírói önigazgatáson alapuló), valamint a kettő kombinációjából adódó vegyes modell. Magyarországon a rendszerváltozástól 1997-ig a külső modell érvényesült, majd ezt követően az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállításával az igazgatás alapvetően a belső modellre tért át.⁴⁷ 2012-től a korábbiaktól eltérő szervezettel és hatáskörökkel, de tulajdonképpen belső igazgatási modell valósul meg.⁴⁸

A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke végzi, az Országos Bírói Tanács (OBT) és más bírói önkormányzati szervek közreműködésével.⁴⁹ A Bszi. szerint az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.⁵⁰ Ezen belül normatív utasításként a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, javasolhat bíróságokat érintő jogszabályalkotást, javasolja a köztársasági elnöknek bíró kinevezését, felmentését, kinevez bírói vezetőket, dönt a bíró áthelyezéséről, más szolgálati helyre történő kirendeléséről, meghatároz oktatási, képzési feladatokat. Tevékenységéről

⁴⁷ Megjegyezzük, hogy ez utóbbi a bírói túlsúly miatt önigazgatási, a külső tagok (pl. igazságügyi miniszter) okán akár a vegyes modellhez is kapcsolható.

⁴⁸ A modellekről és a magyar bírósági igazgatásról bővebben MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv (2017): A bíróságok igazgatása. In CSINK Lóránt – VARGA Ádám szerk.: *Bírósági – ügyészégi szervezet és igazgatás*. Budapest, Pázmány Press, 81–122.

⁴⁹ Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés. E szabályt az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása állapította meg. Lásd részletesen PATYI András (2015): *The Courts and the Judiciary*. In VARGA–PATYI–SCHANDA eds.: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. Dublin, Clarus Press, 218–223.

⁵⁰ Bszi. 65. §.

félévente tájékoztatja az OBT-t, évente beszámol az Országgyűlésnek. Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel.

Az igazgatási kérdésekhez kapcsolódva – alkotmányos relevanciája miatt – kitérünk még az OBH elnökének korábbi ügyáthelyezési lehetőségére. A korábbi szabályozás alapján az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhetett ki, ha az ügy elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt észszerű időn belül másként nem volt biztosítható. A jogintézményt mind belföldi, mind külföldi fórumok (például a Velencei Bizottság) többek között a törvényes bíróhoz való jog sérelme miatt támadták. Az Alaptörvény negyedik módosítása révén az ügyáthelyezés a törvényi szabályozásból bekerült az Alaptörvénybe is. A heves kritikák miatt az Alaptörvény módosítása sem segített a jogintézményen, így az Alaptörvény ötödik módosítása hatályon kívül helyezte az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát. Ebben az esetben egy „Alaptörvényt is megjárt” teljes jogintézmény szűnt meg. Az ügyek arányosabb elosztása a bírósági szervezeten belül legitim cél ugyan, azonban a megvalósítás módja nem állta ki az idő próbáját.⁵¹

Az Országos Bírói Tanács (OBT) a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT tizenöt tagja a Kúria elnöke, továbbá tizennégy bíró a bírósági szintek megfelelő képviselete alapján. Az OBT tizennégy bíró tagját bírókból álló küldötttervezlet választja meg. Az OBT megbízatása hat évre szól, évente legalább négyszer ülésezik. Az OBT-t az elnök vezeti, e tisztséget a tagok félévenkénti rotáció alapján töltik be. Az OBT ellenőrzési, véleményezési, meghatározott személyi ügyekben egyetértési joggal rendelkezik.

5. A bírák jogállása

A bírák jogállását és javadalmazását sarkalatos törvény, a Bjt. szabályozza. A bíró **szolgálati viszonya** a köztársasági elnöki **kinevezéssel** jön létre. Általános kinevezési feltételek: a harmincadik életévét betöltött cselekvőképes magyar állampolgár, aki jogi egyetemi végzettséggel és jogi szakvizsgával rendelkezik. E feltételek megléte esetén sem nevezhető ki bíróvá például az a személy, aki büntetett előéletű, vagy a bíróság bűncselekmény elkövetése miatt büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította, akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést vagy próbára bocsátást alkalmazott, vagy akivel szemben büntető-eljárás van folyamatban, a büntetőeljárás jogerős befejezéséig.

A bírói álláshelyre **pályázatot** kell kiírni. A jelöltnek a pályázat benyújtása előtt egészségi, fizikai és pszichikai pályaalkalmassági vizsgálaton kell átesnie. A kiválasztás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet nyilvános és a pályázók számára egyenlő esélyt biztosító, törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerje el. A pályázat kiírására az OBH elnöke, kúriai bíró esetén a Kúria elnöke jogosult.

⁵¹ Lásd részletesen BALOGH-BÉKESI Nóra (2016): A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 4. sz. 9–17.

A pályázatok alapján az adott bíróság bírói tanácsa az elért pontszámok alapján pályázati rangsort készít. A pályázat elbírálója az OBH elnöke, a Kúriára kiírt pályázat esetén a Kúria elnöke. A pályázat elbírálója a bírói tanács által felállított rangsortól eltérhet, és bírói kinevezésre a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázót is javasolhatja.

A bíró **kinevezése** első alkalommal (első bírói kinevezés) három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól. A bírónak esküt kell tennie.⁵²

A törvény lehetővé teszi a bíró kirendelését más szolgálati helyre a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében.

A bíró kirendelésére a törvényszék elnöke, illetve az OBH elnöke jogosult. A bírót – hozzájárulása nélkül – háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása céljából bírói beosztásba, ideiglenesen más szolgálati helyre kirendelni.

A bíró **szolgálati jogviszonyának megszűnésével** kapcsolatban az Alaptörvény az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését szabályozza.⁵³ Ez alól kivétel a Kúria és az OBH elnöke. További megszűnési okok a Bjt. szerint a bíró halála, továbbá ha a határozott idő letelte után nem történik határozatlan időre kinevezés, valamint a köztársasági elnök általi felmentés. Ez utóbbihoz tartozik például, ha a bíró a tisztségéről lemond, ha egészségügyi vagy szakmai okból alkalmatlan, ha az esküt nem teszi le, ha állami vezetőnek, vagy országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselőnek, polgármesternek megválasztják. A bírák fegyelmi ügyeit bírákból álló szolgálati bíróság bírálja el. Az elsőfokú szolgálati bíróság a Fővárosi Ítéltábla mellett, a másodfokú a Kúria mellett működik.

A bíró kötelezettségei közül ki kell emelni, hogy a bíró hivatását esküjéhez hűen köteles gyakorolni, igazságszolgáltatási feladatainak teljesítését nem tagadhatja meg, a rábízott ügyekben folyamatosan, lelkiismeretesen köteles eljárni. A bíró minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni. A bíró a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, és arról a bíróság elnökét tájékoztatni. A bíró az eljárása során köteles az ügyféllel szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

⁵² Az eskü szövege:

„Fogadom, hogy a rám bízott ügyeket tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően bírálok el; hivatásom gyakorlása során az igazságosság és a méltányosság vezérel.”

⁵³ 2012. január 1-jét megelőzően a bíró szolgálati jogviszonya a 70. életévének betöltéséig állt fenn. A szabályváltozás alkotmánybírósági megítéléséről lásd BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskörelemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 10. sz. 420–427.

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

Felhasznált irodalom

- BALOGH-BÉKESI Nóra (2012): „Marbury felmentése” – Alkotmánybírói hatáskörelemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 10. sz. 420–427.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2016): A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 4. sz. 9–17.
- BALOGH Zsolt – BALOGH-BÉKESI Nóra (2013): A bíróságok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 191–196.
- BALOGH Zsolt (2013): Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 5. sz. 37–43.
- BÓDI Stefánia (2014) A bíróságok feladatai és működése. In BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk.: *Jogi alapismeretek honvédtisztjelölteknek*. Budapest, NKE, 71.
- CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó (2014): Eljárási jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 267–286.
- DARÁK Péter – PATYI András (2012): A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírói Szemle*, 3. évf. 2. sz. 82–89.
- FÜRÉSZ Klára (2007): A bíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 526–566.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I–II. *Alkotmánybírói Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81.
- KOVÁCS Júlia Marianna (2011): Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei. In DEÁK Beáta – ANTALÓCZY Péter szerk.: *Acta Iuvenum Caroliensia*. I. kötet. Budapest, Patrocinium Kiadó, 56–70.
- KOVÁCS Júlia (2011): Megvéd-e a jog az éhenhalástól – avagy megvalósulhat-e az élelemhez való jog a XXI. században? *De Iurisprudencia Et Iure Publico*, 5. évf. 4. sz. 1–43.
- KÜPPER Herbert – PATYI András (2009): A bíróságok feladatai és függetlenségük. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 1737–1851.
- LICHTENSTEIN József (2016): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 372.
- MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv (2017): A bíróságok igazgatása. In CSINK Lóránt – VARGA Ádám szerk.: *Bírói és ügyészeti szervezet és igazgatás*. Budapest, Pázmány Press, 81–122.
- PATYI András (2015): The Courts and the Judiciary. In VARGA Zs., András – PATYI, András – SCHANDA, Balázs eds.: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. Dublin, Clarus Press, 218–223.
- TÉGLÁSI András (2015): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23.
- TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről elfogadás előtt*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 172–231.

-
- TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia (2014): Vélemény- és sajtószabadság. In CSINK Lóránt szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima Kiadó, 44–55.
- TILK Péter (2014): *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- T. KOVÁCS Júlia – TÉGLÁSI András (2015): Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 90–104.

Vákát oldal

X. Az ügyészség

Erdős Csaba – Téglási András

1. Az ügyészség alkotmányos rendeltetése, modelljei

Ahogy a bíróságokról szóló részben már megismerhettük, az állam elképzelhetetlen monopolizált igazságszolgáltatási tevékenység nélkül. Az államnak azonban a szigorú értelemben vett igazságszolgáltatáson – azaz a bíraskodáson – túl is vannak feladatai a leg súlyosabb jogsértésekkel – azaz a bűncselekményekkel – szemben: ilyen a jogellenes cselekmények felderítése, azok bizonyítása, illetve szükség esetén a büntetés foganatosítása is. A hatalommegosztás fejlődésének köszönhetően az államnak a bűncselekményekkel összefüggő feladatait egymástól elkülönülő szervek látják el: nyomozóhatóságok, vádhatóság, bíróság, büntetés-végrehajtás. E rendszerben **az ügyészség a vádhatóság szerepét látja el, ezért azt igazságügyi – de nem igazságszolgáltatási – szervnek tekintjük.**

Az ügyészi szervezeteket és hatásköreiket vizsgálva Európában két modellt különíthetünk el:

- **Az alárendelt ügyészi modell**ben az ügyészségi szervezet a **végrehajtó hatalom részeként** az igazságügyi kormányzatnak (az igazságügyért felelős miniszternek) alárendelt, annak irányítása alatt áll.¹ Ez az irányítás azonban csak általános jellegű lehet, a végrehajtó hatalom nem jogosult az ügyészségtől konkrét hatásköröket elvonni.² Az ügyészi szervezet a végrehajtó hatalom részeként a bűncselekmények üldözésével **a kormányzat büntetőpolitikáját valósítja meg.** Az alárendelt ügyészségek hatásköre **tipikusan csak a büntetőügyekre** koncentrálódik (**szűk hatáskör**). Ez a modell érvényesül az európai országok többségében.
- **Az önálló ügyészi modell** az államszervezet önálló egységeként, **a végrehajtó hatalomtól független** működést jelent. Az államszervezet önálló egységeként működő ügyészség a kuriózumnak számító svéd, valamint az igazgatási szempontból önkormányzatként működő olasz és spanyol rendszer mellett szovjet hatásra a kelet-európai szocialista országokban vált meghatározóvá,³ noha a szocialista ügyészség függetlensége kizárólag formálisan érvényesülhetett. Az e modellhez tartozó ügyészségek esetében megfigyelhető, hogy a büntetőhatalom gyakorlásában való részvétel mellett a **közigazgatás feletti kontroll is** feladat körükbe tartozik (**széles hatáskör**).

¹ CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima, 179.

² Uo.

³ FÜRÉSZ Klára (2007): Az ügyészség. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 585.

Mindkét szervezeti modellben közös azonban a **szervezeten belüli hierarchikus viszonyrendszer, a centralizáltság, a monopolisztikus – egyszemélyi – vezetés**. Tehát az önálló típus esetében is csak más szervekkel szemben érvényesül a függetlenség, a belső viszonyok jellemzője az alá-fölé rendeltség.

Az Alaptörvény szerint a „legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.”⁴

Tehát a magyar ügyészség:

- szervezeti típusát tekintve **az önálló modellbe tartozik**, így különleges szerepet tölt be a hatalommegosztás rendszerében, egyik hatalmi ághoz sem tartozik, noha mindhárommal kapcsolatban áll;⁵
- **széles hatáskörrel rendelkezik**, de legfontosabb feladata a közvádói funkció és
- a **legfőbb ügyész egyszemélyi vezetése, irányítása alatt áll**.

2. Az ügyészség hazai történetének sarokpontjai és a hatályos jogforrások

Magyarországon a XV. századig magánvádlóként a sértett járt el büntetőügyekben, míg a XVI. századtól hűtlenségi és felségsértési ügyekben külön hivatalnokok, a koronaügyészek képviselték a vádat. A XVIII. századtól a városok bíráskodási jogával együtt megyei és városi tisztii ügyészek működtek közre a vádemelésben, a vádképviselő ellátásában. Egységes államügyészi szervezet – francia mintára – az **1871. évi XXXIII. törvény** alapján épült ki. Ez a végrehajtó hatalomnak volt alárendelve, centralizált szervezet volt, és főleg büntetőeljárási feladatokat látott el. Ezt az ügyészi szervezetet az **1949. évi alkotmány** alapján alakították át szovjet mintára. Ténylegesen az alkotmány végrehajtására **1953-ban** került sor: olyan ügyészi szervezet alakult ki ezt követően Magyarországon, amely a büntetőeljárási feladatok ellátása mellett (vádemelés, vádképviselő) általános törvényességi felügyeletet gyakorolt az állami, társadalmi, gazdasági szervek és az állampolgárok felett, önálló szervtípusként nem tartozott a végrehajtó hatalom alá, és szigorúan centralizált felépítésű volt. A polgári ügyekben általános keresetindítási és korlátlan fellépési joggal rendelkezett (akár még egy válopert is megindíthatott). Az ún. törvényességi óvással bármely jogerős bírói határozat felülvizsgálatát kezdeményezhette. (A törvényességi óvást az Alkotmánybíróság számolta fel a rendszerváltást követően.) A **rendszerváltás után** az ügyészség funkcióiban, szervezetében nem történt változás: ugyanúgy funkcionált, mint 1989 előtt, nem került sor új ügyészégi törvény elfogadására, illetve a meglévő reformjára. Az alkalmazandó jogszabályok átalakításával azonban a jogállami büntetőhatalom szolgálatába állt az ügyészség. 1997-ben szűkült az általános törvényességi felügyelet terjedelme, és ezt az általános törvényességi felügyeleti jogkört innentől már csak egyszerűen ügyészi törvényességi felügyeleti jogkörnek nevezik. Az **Alaptörvény nem módosított az ügyészség szervezeti, hatásköri modelljén**, megőrizte azt önálló, széles hatáskörű és monopolisztikus szervezetként.

⁴ Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés.

⁵ CSINK–RÍXER (2006): *i. m.*, 179.

Az ügyészség alkotmányi alapjait az **Alaptörvény 29. cikke** határozza meg, megállapítva a legfőbb ügyész és az ügyészség jogállását, legfontosabb feladatait és függetlenségének garanciáit. Az Országgyűlés sarkalatos törvényben határozza meg az ügyészség szervezetrendszerét, hatásköreit: ez az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. tv. (**Ütv.**). Az ügyészek jogállását a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (**Üsztv.**) szabályozza. Ezek mellett a büntetőjog és a közigazgatási jog forrásai (például a Btk.,⁶ a Be.,⁷ Bvtv.,⁸ és a Ket.^{9/Ákr.}¹⁰) rendelkeznek az ügyész feladatairól.

3. A legfőbb ügyész jogállása és az ügyészség szervezete

Az ügyészi szervezetet a **legfőbb ügyész vezeti és irányítja**. Az egyszemélyi vezetésnek köszönhetően az ügyészség alkotmányos státusa a legfőbb ügyész jogállásán keresztül mutatható be. A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a **köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával**. A legfőbb ügyész **évente köteles beszámolni tevékenységéről az Országgyűlésnek**, amelynek keretében az ügyészség tevékenységéről, a jogszabályok alkalmazásáról és az állam büntetőhatalmának érvényesítéséről ad számot. Ezenkívül a legfőbb ügyészt az Országgyűlés bizottságai előtti vagy az Országgyűlés plenáris ülésein való **megjelenési, és a hozzá intézett kérdésekre való válaszadási kötelezettség terheli**. A parlamenti ellenőrzés e formái ellenére a legfőbb ügyész **nem visel politikai felelősséget**: még politikai vagy szakmai bizalomvesztése esetén sincs törvényes mód a legfőbb ügyész megbízatásának visszavonására.

Mivel Magyarországon **sem a legfőbb ügyész, sem az ügyészi szervezet nem utasítható**, a jelentésre csak annyiban vonatkoznak a végrehajtó hatalom nem jogalkotási aktusai, amennyiben azok nem lépnek túl az Alaptörvény keretein.¹¹

A legfőbb ügyész vezetői, irányítói funkciójának hatékony gyakorlása érdekében számos hatáskörrel rendelkezik: **ő nevezi ki és menti fel az ügyészeket, közvetlen utasítási jog** illeti meg az ügyészek tekintetében, és akár a **konkrét ügyben is elvonhat hatásköröket**. Hatásköre továbbá nem csupán az ügyészi feladatokkal kapcsolatos szakmai irányításra terjed ki, hanem az **ügyészség szervezetének, működésének és illetékességének szabályozására** is. Az ügyészi szervezet négy szintű, és a bírói szervezetrendszer felépítéséhez hasonló. Ennek megfelelően a következő ügyészi szervek működnek:

- a Legfőbb Ügyészség, amelyet a legfőbb ügyész vezet,
- a fellebbviteli főügyészségek, amelyeket fellebbviteli főügyészek vezetnek,
- a főügyészségek, amelyek élén megyei/fővárosi főügyész áll,
- a járási és járási szintű ügyészségek, élükön a vezető ügyészekkel.

⁶ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

⁷ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

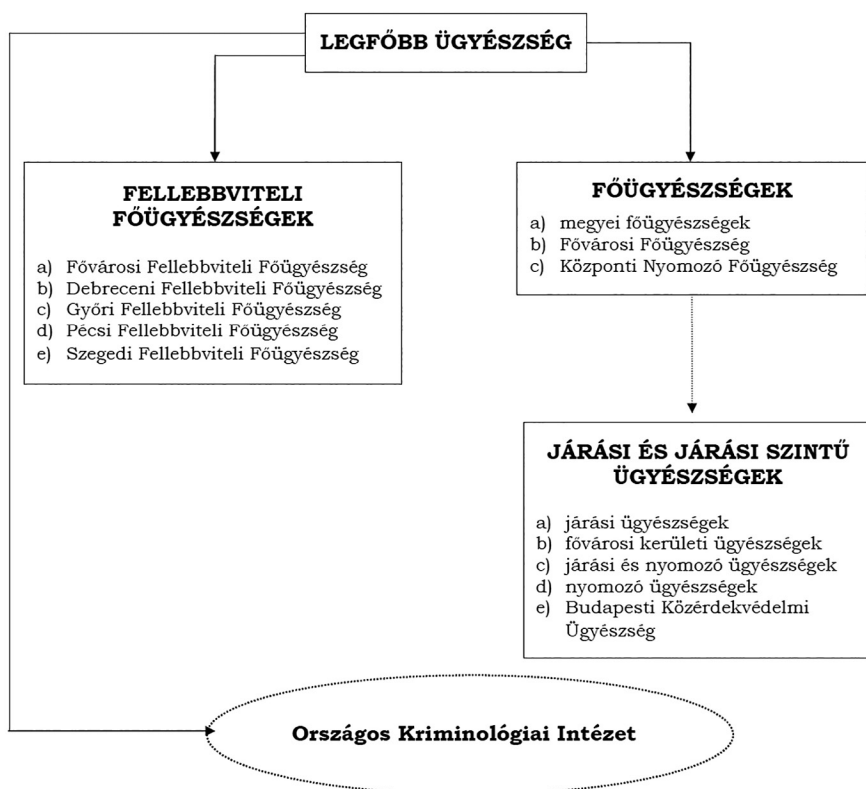
⁸ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény.

⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

¹⁰ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

¹¹ POLT Péter – GERENCSÉR Balázs – NAGY Nóra (2013): A magyar ügyészség az Alaptörvény elfogadása után. *Kriminológiai Tanulmányok*, 50. kötet, 177.

Az ügyészi szervek közül a Legfőbb Ügyészség a fellebbviteli főügyészségeket és a főügyészségeket; a főügyészség a járási és a járási szintű ügyészségeket irányítja.



1. ábra

Magyarország ügyészi szerveinek felépítése

Forrás: az ügyészség honlapja. Elérhető: http://ugyeszseg.hu/images/ugyeszseg_szervezet.gif
(A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

4. Az ügyészség funkciói, feladat- és hatáskörei

A legfőbb ügyész és az ügyészség feladat- és hatáskörei az Alaptörvény szerint:

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

Ezek alapján az ügyészség feladatai alapvetően két fő csoportba oszthatók. Az egyikbe a **büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenység** tartozik, amely úgy összegezhető, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam büntetőjogi igényét. A másikat, a büntetőjogon kívüli jogterületet **az ügyészség közérdekvédelmi feladataiként** nevesítették.

4.1. Az ügyészség büntetőjogi tevékenysége

Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként **érvényesíti az állam büntetőigényét** a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint; irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő **nyomozási** eljárást, **képviseli a közvádat** a bírósági eljárásban, **felügyeletet** gyakorol a **büntetés-végrehajtás törvényessége felett**.

4.1.1. A nyomozás és a vádelőkészítés

A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységi körben elsőként az ügyész nyomozásfelügyeleti és vádelőkészítési tevékenysége jut szerephez, amely a büntetőeljárás három önálló szakaszából kettőt ölel fel: a nyomozást és a vádemelési (ügyési) szakaszt.

Logikailag és történetileg a büntetőeljárás nyomozással kezdődik, amelybe a bűncselekmény felderítése, a bizonyítékok felkutatása, rögzítése, a feltételezett elkövető felderítése – és esetleg elfogása is – beletartozik. Ez szolgálat adatokat a vádemeléshez.

Az eljárás következő szakaszának, a bírósági eljárásnak (a tárgyalásnak, a pernek) nélkülözhetetlen nyitánya a vádemelés. Törvényes vád nélkül nincs bírósági eljárás. A vádban indítványozza a vádló (közvádló – azaz az ügyész – vagy kivételesen magánvádló vagy pótmagánvádló), hogy az általa előterjesztett bizonyítékok alapján a bíróság állapítsa meg, hogy bűncselekmény történt, ebben a bűncselekményben a vádlott bűnös, és szabjon ki a bíróság büntetést (vagy alkalmazzon más büntetőjogi következményeket). A tárgyaláson két fél szerepel: a vádló és a vádlott (mellette képviselőjeként, segítőjeként a védő).¹²

A **nyomozás** a vádat előkészítő eljárás, amelynek **ura az ügyész**. A nyomozás arra szolgál, hogy tisztázza: van-e a vádemelésnek oka, megvannak-e a feltételei, vagy azok időlegesen vagy véglegesen hiányoznak. A nyomozás az ügyészség egyik alapfeladata, mivel az ügyészség köteles gondoskodni a bűncselekmények következetes üldözéséről, valamint arról, hogy senkit ne vonjanak jogellenesen büntetőjogi felelősségre. Az ügyész **nyomozást végeztet vagy nyomoz**.

Általában az előbbire kerül sor, azaz a nyomozó hatósággal (ez általában a rendőrség) végezteti a nyomozást. Ebben az esetben az ügyész **felügyeli** a nyomozó hatóság munkáját. A **nyomozás feletti felügyelet** keretében az ügyész a törvényben meghatározott jogkörei felhasználásával minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a nyomozó hatóság az önálló nyomozását törvényesen, az emberi jogok tiszteletben tartásával,

¹² KIRÁLY Tibor (2008): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris, 17.

a vádemelés kérdésében történő döntésre alkalmas módon teljesítse. Ennek keretében akár **konkrét utasításokat** is adhat a nyomozó hatóságnak. Az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolatának az ügyek kisebb hányadára kiterjedő speciális esete, amikor a nyomozó hatóság önállóan nyomoz, s az ügyész ennek valamennyi lényeges mozzanatát figyelemmel kíséri (**fokozott ügyészi felügyelet**).

Az ügyész bármikor dönthet úgy, hogy **magához vonja a nyomozást**, azonban **bizonyos ügyekben csak az ügyészség nyomoz**. Ezek az olyan bűncselekmények miatt indult ügyek, amelyekben – az állami szervek törvényes működése, az Országgyűlés által megválasztott tisztségviselők, az országgyűlési képviselők, valamint az igazságszolgáltatás hitelébe vetett bizalom megóvása és erősítése, a sértettek vagy az elkövetők személye miatt – garanciális okból alapvető követelmény a nyomozást végző szerv függetlensége.

Amennyiben az ügyész a nyomozás során beszerzett bizonyítékok értékelése alapján arra a meggyőződésre jut, hogy az ügy terheltje által elkövetett bűncselekmény miatt a bíróságnak kell joghátrányt alkalmaznia, **vádat emel**. A vádemelés jelentőségét a **vádhoz kötöttség elve** adja meg: a bírósági eljárás alapja a törvényes vád, azaz a bíróság csak annak a büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen törvényesen vádat emeltek.

*A vád a jogosulttól származó, a bírósághoz intézett, megindokolt indítvány, amely arra irányul, hogy a bíróság állapítsa meg a vádlott bűnösségét a meghatározott bűncselekményben, és emiatt őt büntesse meg, vagy vele szemben más jogkövetkezményt alkalmazzon.*¹³

*A vád a büntetőeljárársban hasonló szerepet tölt be, mint a kereset a polgári perben: ez nyitja meg a bírósági utat, vagyis feltétele annak, hogy az ügy a bíróság elé kerüljön.*¹⁴ *A vádemeléssel a büntetőeljárás a perszakba lép, amelyben a bíróságnak el kell bírálnia a vádat; döntenie kell a vádlott bűnösségéről valamennyi vád tárgyává tett bűncselekményt illetően, azonban nem vizsgálhatja a vádlott büntetőjogi felelősségét olyan bűncselekményben, amelyet a vád nem tartalmaz.*

A közvadra üldözendő bűncselekmények terén **az ügyészség vádemelési monopóliummal rendelkezik**. Az ügyész a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén emel vádat, vagy dönt a vádemelés elhalasztásáról, annak részbeni mellőzéséről, illetőleg az ügy közvetítői eljárásra utalásáról. Amennyiben a vádemelés feltételei időlegesen hiányoznak, az ügyész a nyomozást felfüggeszti, ha pedig véglegesen, akkor megszünteti.

A magánvád és a pótmagánvád az ügyészi vádmonopólium alóli kivételt jelentenek, alkalmazásuk szigorú feltételekhez kötött:

- *Egyéb törvényi feltételek megvalósulása esetén, számos enyhe megítélésű bűncselekmény (így könnyű testi sértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése, rágalmas, becsületsértés és kegyeletsértés) miatt indult büntetőeljárás során a vádat mint magánvádló a sértett képviseli.*
- *A magánváddal szemben a pótmagánvád nem az alapul fekvő bűncselekmény súlyától függ, hanem a bűnüldözői (ügyészi) értékeléssel szemben ad korrekciós lehetőséget*

¹³ Uo., 105–106.

¹⁴ Uo.

a sértettnek a bíróság előtti jogérvényesítésre. A sértett a törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság a felfejelést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette, továbbá, ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte, vagy a vádat ejtette. A sértett pótmagánvádlóként léphet fel akkor is, ha az ügyész a nyomozás eredményeként közvádra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviselőtét – magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként – nem vette át. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pótmagánvád jogintézménye az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében szereplő rendelkezést nem sérti, a büntetőeljárásról szóló törvény ugyanis csak akkor teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírói eljárás megindítását és a vád képviselőtét, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam „elsőbbségét” fejezi ki a büntetőigény érvényesítésében, ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. Másik irányban az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése az ügyészség kizárólagos hatáskörét illetően az állami büntetőigény érvényesítésére azt is jelenti, hogy más állami szerv ilyenfajta jogosítványokat nem gyakorolhat az ügyészségen kívül.¹⁵

4.1.2. A büntetőbírói eljárás előtti ügyészi tevékenység

Az ügyész bíróság előtti tevékenységét – a **vád képviselőtét** – alapvetően az határozza meg, hogy a vád bizonyítása őt terheli. A vád képviselője során az ügyész a bírósági iratokat megtekintheti, és indítványtételi jog illeti meg az ügyben felmerült minden olyan kérdésben, amelyben a bíróság dönt. Az ügyész **korlátlanul rendelkezik a váddal**, azt a tárgyaláson a bíróság érdemi határozathozatalra történő visszavonulásáig bármikor módosíthatja: ha a bizonyítás eredményeként úgy látja, hogy a vádlott más bűncselekményben is bűnös, a vádat kiterjeszti, míg ha a cselekményt jogilag másképp értékeli, megváltoztatja azt.

Az ügyész a bírósági eljárás során gyakorolja a büntetőeljárás törvényben számára biztosított **jogorvoslati jogokat**. Amennyiben a törvény másképp nem rendelkezik, felbevezéssel élhet – a tárgyalás vezetése és rendjének fenntartása körében hozottak kivételével – a bíróság valamennyi határozata ellen. Az ügyész a terhelt terhére és javára is felülvizsgálati indítvánnyal élhet a már jogerős ügydöntő határozattal szemben.

A legfőbb ügyész az **egységes joggyakorlat kialakításában** a törvényesség érdekében jogorvoslati indítvány bejelentésével, valamint jogegységi eljárás lefolytatásának indítványozásával működik közre. A törvényesség érdekében jogorvoslati indítványt jelenthet be a Kúriánál, ha a bíróság törvényt sértő és jogerős határozata más jogorvoslattal nem támadható meg.

4.1.3. A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet

Az ügyésznek jelentős szerepe van a büntetőeljárás jogerős befejezését követően is. A büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi felügyelete elősegíti, hogy a büntetéseket

¹⁵ 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat.

és büntetőjogi intézkedéseket, a büntetőeljárási kényszerintézkedéseket, továbbá a nem büntető felelősségre vonáshoz kapcsolódó, de a büntetés-végrehajtással foglalkozó szervek által fogantatott jogkorlátozásokat (mint például a magánelzárás, a fegyelmi elkülönítés, a biztonsági elkülönítés és a jogok gyakorlásának felfüggesztése) a törvények és más jogszabályok előírásainak megfelelően hajtásukra. A büntetés-végrehajtást övező garanciarendszerhez tartozóan a fogva tartó intézetek legalább havonta kétszer történő ellenőrzésével, ott végzett tényfeltárásaival, vizsgálataival és más felügyeleti jogkörei gyakorlásával a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész hozzájárul – az állam büntetőhatalmi igényének alkotmányos, törvényes keretek között tartását segítve – a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez, a jogérvényesüléshez. Ez az ügyészi tevékenység egyrészt minden ember, így az elítéltek jogainak védelmét is jelenti, de egyben az állam büntetőigénye érvényesülésének eszközét is, a társadalom és a többi ember védelmét, az állami szervek kötelezettségei teljesítésének kikényszerítését, a mindkét oldalú esetleges joggal való visszaélés kiküszöbölésének garanciáját. Célja a büntetőhatározat törvényes végrehajtásának elősegítése, de cél annak előmozdítása is, hogy az adott büntetés, intézkedés betöltse rendeltetését, amit a törvénysértések feltárásával, megelőző intézkedéseivel szolgál.

E feladatok ellátása feltételezi a **rendszeres, de a soron kívüli, szükség szerinti azonnali ellenőrzést, vizsgálatot**, adott esetben a haladéktalan jogi (bűnügyről lévén szó: büntetőjogi vagy büntetés-végrehajtási jogi) intézkedési jogosultságot; minden bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szerv irányába az indítványozási jogosultságot. Ezek együttes megléte biztosíthatja, jelentheti a törvényességi felügyelet elvárható funkcionálását.

Az ügyész felügyeleti tevékenysége során bármely időpontban és helyen ellenőrizheti a törvényekben meghatározott **joghátrányok és jogkorlátozások végrehajtásának, a fogvatartottakkal való bánásmódnak a törvényességét**, a végrehajtás alatt állók jogvédelmére vonatkozó rendelkezések érvényesülését.

Felügyeleti jogkörében az ügyész meghallgathatja a fogvatartottakat, illetve megvizsgálhatja a büntetőügyben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat, megtekintheti a fogvatartás körülményeit és rendjét szabályozó utasításokat, a fogvatartási iratokat, a végrehajtás bármely kérdésében vizsgálatot tarthat, illetve az ellenőrzött szervet vizsgálat tartására kérheti fel, a végrehajtásra illetékes szervek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetve megküldését, továbbá felvilágosítás adását kérheti, a végrehajtási szerveknél általános érvényű rendelkezés (intézkedés, utasítás stb.) kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti.

Az ügyész köteles haladéktalanul szabaddá helyezni azt, akit törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva. Az ügyész törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében **felhívással** fordul az illetékes vezetőhöz, aki ez alapján intézkedni köteles. Az illetékes vezető az ügyészi felhívás ellen tizenöt napon belül – felettes szerve útján – előterjesztést tehet a felettes ügyészhez, amelynek az ügyészi felhívásban foglaltak végrehajtására halasztó hatálya van. Az ügyész a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó **bíróági eljárásban részt vehet, indítványt tehet, illetve jogorvoslással élhet**.

4.2. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai

Az ügyészség a közérdek védelme érdekében **közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.**

Az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében **hivatalból vizsgálatot folytat**, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénytisértésre, mulasztásra vagy törvénytisértő állapotra utal. A vizsgálat tehát nem általános információszerzési lehetőség, hanem az ügyész tudomására jutott adat vagy más körülmény által megalapozott súlyos törvénytisértés, mulasztás vagy törvénytisértő állapot (együtt: törvénytisértés) feltárásának eszköze, amelyet az ügyész a büntetőeljáráshoz hasonlóan hivatalból folytat (*officialitás*).

A törvénytisértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan, csekély jelentőségű törvénytisértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész **jelzésben** hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti. Azokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően **önkéntes teljesítésre történő felhívással** élhet, amelyben hatvan napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénytisértés megszüntetését. Ez lényegében perelhárító lehetőség, amit nem kötelező alkalmazni, helyette az ügyész **közvetlenül felléphet** a bíróságon vagy más hatóság előtt a törvénytisértés következményeinek alkalmazása céljából.¹⁶ Ha törvény másként nem rendelkezik, **fellépésre akkor köteles**, ha a törvénytisértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közzogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénytisértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség. Az ügyészi **fellépés** törvényben meghatározott **eszközei** a következők:

- bírósági peres és nemperes eljárások megindítása (perindítási jog),
- hatósági eljárások kezdeményezése,
- jogorvoslat előterjesztése.

Az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységének **négy kiemelt területe** van:

- a peres és nemperes eljárásokban való részvétel,
- az egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatok ellátása,
- az egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok ellátása és
- a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok ellátása.

A **polgári bíróság előtti ügyészi tevékenység** keretében az ügyész:

- perben felperesként vagy az ellene indított perben alperesként vesz részt,
- a mások között folyó perben törvényi felhatalmazása alapján felléphet, vagy
- a más által indított perbe – törvényben meghatározott esetben és módon – beléphet.

¹⁶ VARGA Zs. András (2012): Az Alaptörvény és az ügyészség közzogi hatáskörei. *Magyar Jog*, 59. évf. 3. sz. 133.

A peres eljárásnál az ügyészi fellépéssel kapcsolatos legfontosabb elvárás, **hogy tartsa tiszteletben a felek rendelkezési jogát**.¹⁷ Ennek megfelelően az ügyész kizárólag törvényi felhatalmazás esetén indíthat polgári pert (például akkor, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes).¹⁸ Egyebek mellett az ügyész keresetet indíthat a környezet, a természeti értékek, területek veszélyeztetése, károsítása esetén a tevékenységtől való eltiltás, illetve a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt is. Az ügyész pert indíthat az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz.

Az ügyészt törvényben meghatározott **jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek** közhiteles nyilvántartásba vételét, törlését elrendelő, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal szemben **jogorvoslati vagy perindítási jog** illeti meg. Emellett e jogalanyok (például egyesületek) **törvényes működését is ellenőrizheti**.

Az **egyes hatósági eljárásokhoz és intézkedésekhez kapcsolódó ügyészi feladatok ellátásának** keretében az ügyész **ellenőrzi** a közigazgatási hatóságok, valamint más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések **törvényességét**. Az ügyész a törvénysértés megszüntetése érdekében, ha törvény másként nem rendelkezik, a hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig **felhívással** élhet. Ha az ügyész felhívásban indítványozta a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését, a felhívás címzettje a végrehajtást a döntésig köteles azonnal felfüggeszteni. Hatósági döntést érintő felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést **támadhatja meg keresettel a bíróság előtt**. A hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen leteltét követően az ügyész a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény alapján bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A **szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok körében**, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként, az ügyész a határozat ellen a bűncselekmény elévülési idején belül élhet **felhívással**. Az ügyész továbbá törvényben meghatározott szabályok szerint elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott **panaszt**.

5. Az ügyészek jogállása

Az ügyészek pártatlanságának és függetlenségének garanciáiként az Üsztv. részletes rendelkezéseket határoz meg. E garanciák közé a következők sorolhatók:¹⁹

¹⁷ Lásd: 1/1994. (I. 7.) AB határozat.

¹⁸ Pp. 9. § (1) bekezdés.

¹⁹ POLT–GERENCSÉR–NAGY (2013): *i. m.*, 175–192.

- A jogállás **sarkalatos törvényi szintű szabályozása**, amely a végrehajtó hatalom befolyását tompítja.
- A **legfőbb ügyész általi kinevezés és felmentés**, amely más hatalmi ágak befolyását zárja ki. A kinevezés feltételei (magyar állampolgárság, jogi egyetemi végzettség, jogi szakvizsga sikeres letétele, megfelelő – összesen több mint négyévnyi – szakmai tapasztalat, feddhetetlenség, sikeres alkalmassági vizsga) a függetlenségen túl az ügyész szakmai felkészültségét is hivatottak biztosítani. A kinevezés általában nyugdíjba vonulásig szól. A kinevezést megelőző eljárás megköveteli, hogy a jelölt sikeresen megfeleljen a szakmai kiválasztás során támasztott feltételeknek. Hagyományosan az Üsztv. két szakaszban történő kinevezésről rendelkezik. Az első ügyészi kinevezést a legfőbb ügyész végzi, aki az ügyészeket első alkalommal három évre nevezi ki. Ezt követően a második kinevezés határozatlan időtartamra szól.²⁰
- Az **összeférhetetlenség**, amelynek hivatali és gazdasági ágát különböztethetjük meg. Eszerint az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, polgármester és állami vezető. Még az olyan szellemi foglalkozásokkal kapcsolatban is, amelyek általában nem jelentenek összeférhetetlenséget, a törvény hangsúlyozza, hogy ezek a tevékenységek (például oktatás, művészi alkotómunka) is csak akkor végezhetők, ha ezzel az ügyész nem veszélyezteti függetlenségét és pártatlanságát, valamint nem akadályozza hivatali kötelezettségei teljesítését.²¹
- A **mentelmi jog**, amely a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos módon illeti meg. A legfőbb ügyész vonatkozásában az Országgyűlésnek van döntési joga, míg az ügyész mentelmi jogának felfüggesztéséről a legfőbb ügyész dönt.
- A **javadalmazás rendszere**, amely alapilletményből és különböző pótlékokból áll, s mértéke igazodik a bírói javadalmazásához. Garanciális előírás, hogy az ügyészi javadalmazás nem lehet alacsonyabb az előző évinél. Az ügyész az illetményen túl egyéb javadalmazásra, kedvezményre és költségtérítésre jogosult.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról

²⁰ Uo., 187.

²¹ Uo., 184.

Felhasznált irodalom

- CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.
- FÜRÉSZ Klára (2007): Az ügyészség. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 585.
- KIRÁLY Tibor (2008): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris.
- POLT Péter – GERENCSÉR Balázs – NAGY Nóra (2013): A magyar ügyészség az Alaptörvény elfogadása után. *Kriminológiai Tanulmányok*, 50. kötet, 175–192.
- VARGA Zs. András (2012): Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei. *Magyar Jog*, 59. évf. 3. sz. 129–136.

XI. Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Takács Albert

1. Az alapvető jogok biztosa

1.1. Az ombudsman típusú jogvédelem kialakulása és elterjedése

Az alapvető jogok biztosa a jogvédelem különös intézménye. A világ számos országában különböző elnevezéssel létezik ilyen intézmény, a szaknyelvben – mintegy gyűjtőfogalomként – az ombudsman név is használatos.

Az ombudsman kifejezést 1241-ben Jutland szigetén használták először – akkor még umbozman formában –, és a királyt képviselő helyi tisztviselőket jelölték vele. 1552-től Izlandon, Norvégiában és Dániában is elterjedt használata a hivatalnokok bizonyos körére, akik a király teljhatalmát jelenítették meg.

Mai jelentésének közvetlen előzménye, hogy **1713-ban** XII. Károly svéd király létrehozott egy hivatalt, élén a **legfőbb királyi ombudsmannal** (*Kungens Högste Ombudsmannen*), akit azzal a feladattal bízott meg, hogy ellenőrizze: a bírák, a tisztségviselők és a hivatalnokok a törvények, illetve kötelességük szerint végzik-e tevékenységüket, és visszásság esetén eljárást kezdeményezzen ellenük. A legfőbb ombudsman tisztségének nevét 1719-ben igazságügyi kancellárra (*Iustitiekansler*) változtatták, de feladata érintetlen maradt, s bizonyos értelemben az uralkodót is helyettesítette igazságosztó szerepében. **1809-ben a svéd parlament** újabb átalakítást hajtott végre: meghagyta a kancellár méltóságát, de **létrehozta** mellette az ismét **ombudsmannak** nevezett független tisztséget is a polgárok jogainak védelmére. Az igazságügyi kancellár inkább a királyhoz, az ombudsman pedig alapvetően a parlamenthez kötődött.¹ Az ombudsman intézménye és az ombudsman típusú jogvédelem tehát skandináv, közelebről **svéd eredetű**.

Időrendben a második ország, amely alkotmányába foglalta a parlamenti ombudsman intézményét, Finnország volt 1919-ben. A sort Dánia folytatta 1955-ben. Ezt követően az ombudsmanintézmény gyors elterjedésének lehetünk tanúi. Lengyelországban már 1987 óta létezik ombudsman. A keletkezés időpontja egyfajta jele annak, hogy az ország

¹ Lásd részletesebben: GELLHORN, Walter (1966): *Ombudsman and Others. Citizen Protectors in Nine Countries*. Cambridge (US-MA), Harvard University Press, 194. és köv. oldalak.

rálépett a szocializmusból a jogállamba vezető útra.² Ma a világ mintegy 140 országában működik ombudsman, az Európai Unió 27 tagállamából 25-ben van nemzeti ombudsman, de regionális és helyi szinten Olaszországban, tartományi szinten pedig Németországban is megtalálható.

Az Európa Tanács 47 tagállamából 45 rendelkezik nemzeti vagy legalább regionális ombudsmannal. 1993-ban az Európai Unió is létrehozta saját **Európai Ombudsmanját**. Ma már általánosan elfogadott az alkotmányosságnak az a követelménye, hogy köztisztviseltekben álló személyeket bízzanak meg a közigazgatás visszaéléseinek megakadályozását és az emberi jogok érvényesülésének biztosítását szolgáló ellenőrzési feladatok ellátásával.

Magyarországon az Alkotmány 1989. évi rendszerváltó módosítása ombudsman típusú intézményként az **állampolgári jogok országgyűlési biztosát**, valamint a **nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát** nevesítette azzal, hogy egyes jogok védelmére további külön biztos is létrehozható. 1992-ben az adatvédelmi törvény a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására felállította az **adatvédelmi biztos** intézményét. Az intézmény egészének az Alkotmány rendelkezése-
ihez kapcsolódó átfogó szabályozása az 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) elfogadásával történt meg, s ez a törvény hozta létre azt a modellt, amelyben az országgyűlési biztos, az országgyűlési biztos általános helyettese, a kisebbségi biztos, valamint az adatvédelmi biztos kapott ombudsman típusú intézményként szerepet. Az Országgyűlés 2007-ben megszüntette az általános helyettes tisztségét, **2008-ban** azonban létrehozta a **jövő nemzedékek országgyűlési biztosát**. A négy ombudsmanra épülő rendszer 2011-ig működött.³ Az Obtv. helyébe lépő 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) **egyetlen ombudsmanként az alapvető jogok biztosa** tisztségét állította fel, a korábban külön biztosként tevékenykedő kisebbségi és jövő generációk ombudsmanjait az alapvető jogok biztosának helyetteseivé tette, az adatvédelmi biztos tisztségét pedig megszüntette. Az adatvédelmi biztos feladatait – közigazgatási jellegűekkel kiegészítve – a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságra** (NAIH) mint autonóm államigazgatási szervre bízta, amelynek létrehozásáról az Alaptörvény – nevesítés nélkül, csak a feladatkorre és a függetlenségre utalással – már rendelkezett. A két intézmény között lényeges különbség, hogy az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés intézménye, míg a NAIH a közigazgatás szervezetrendszerének része lett. Az Alaptörvény értelmében mindkét intézményt törvényben kell szabályozni, a NAIH esetében ennek sarkalatosnak kell lennie; az alapvető jogok biztosát illetően egyszerű törvény is elegendő.

1.2. Az ombudsmanintézmény jellemzői

Az ombudsmanintézmények nagyon változatos képet mutatnak. Már a hivatalos megnevezésük is sokféle. Néhány országban az „eredeti” ombudsman névvel illetik a tisztséget, használatos azonban a népügyvéd, a népügyész, a jogvédő és a biztos elnevezés is.

² Lásd részletesen: LETOWSKA, Ewa (1990): The Polish Ombudsman. *International and Comparative Quarterly*, Vol. 39, 206. és köv. oldalak.

³ Lásd KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele szerk. (2010): *Európai ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 19. és köv. oldalak.

Vannak országok, ahol az ombudsmanintézményt egyetlen személy testesíti meg. Ismeretes olyan konstrukció, amelyben az ombudsman és többé-kevésbé korlátozott jogkörű szakosodott helyettesei együtt látják el a jogvédő feladatokat, de létezik testületként működő kollektív ombudsmanintézmény is.

Az ombudsmanok hatásköre általában a **közigazgatásra terjed ki**, és a közigazgatás teljes tartományát vizsgálhatják. Az egyes nemzeti intézmények sajátosságai azonban e vonatkozásban is változatos képet mutatnak. Néhány országban nem tartoznak az ombudsman ellenőrző jogkörébe a közigazgatás bizonyos szervei és ügyfajtái.

Találkozunk azonban olyan sajátos megoldásokkal is, amelyekben hatásköre túlmutat a közigazgatáson, sőt az állami intézményeken is.

Az ombudsmanintézmények felépülésének és működésének változatossága ellenére a történelmi fejlődésben kialakultak olyan alapvető jellemzők, amelyek az intézmény lényegének tekinthetők, s amelyek a nemzeti alakzatok sokaságában mégis kifejezik közös természetét.

Az ombudsmanintézmény **személyes** jellegű, vagyis nem hivatal vagy hatóság, hanem magasra értékelt tulajdonságokkal rendelkező személy értendő alatta. Az ombudsmannak **független** jogállású és magatartású személynek kell lennie, és pedig mind a létrehozó, mind az ellenőrzött szerv vonatkozásában, tevékenységében pedig érvényesülnie kell a pártatlanság követelményének. Ennek érdekében az ombudsman a tisztségét a parlament köztisztviselőtől kifejező döntéséből nyeri. Az ombudsman által nyújtott jogvédelemnek **könnyen elérhetőnek**, eljárásának rugalmasnak, bürokrácia mentesnek kell lennie. Az ombudsmant erős és kiterjedt vizsgálati jogok illetik meg, ügydöntő jogosítványokkal azonban nem rendelkezik, ajánlásait a meggyőző erőre és a **nyilvánosság** támogatására alapozza, aktivizmusa főleg az egyéni panaszok kezelésében mutatkozik meg.⁴ Az ombudsman az állampolgárok számára a közigazgatás által okozott sérelmekkel szemben nyújt jogvédelmet, amelynek mércéje a **jó közigazgatás** jogi, célszerűségi és nemritkán emberiességi értékrendje.⁵

1.3. A magyar ombudsmanintézmény szerkezete

Az Alaptörvény az ombudsman típusú jogvédelem feladatainak ellátását az **alapvető jogok biztosára bízta**. A korábbi több-biztosos szerkezetet **monokratikus**, egységes intézménnyel cserélte fel, amelyben a hatáskörök az alapvető jogok biztosát illetik meg. A magyar ombudsman tehát **egyszemélyes szerv**. Az Alaptörvény azt is meghatározza, hogy a biztosnak **két helyettese** van. A korábbi szabályozástól eltérően tehát alkotmányosan kizárt, hogy e három személyen kívül másokat is felruházzanak a jogvédelem e különleges feladataival. Az Alaptörvény előírásai szerint az alapvető jogok biztosa **alapjogvédelmi**

⁴ Vö. VARGA Zs. András (2012): Az Országgyűlés független szervei. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogban. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 253.

⁵ Lásd részletesebben: SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 24. és köv. oldalak

tevékenységet lát el, a helyettesek pedig a **jövő nemzedékek érdekeinek**, valamint a Magyarországon élő **nemzetiségek jogainak** védelmével foglalkoznak. A két helyettes lényegében a biztos intézményen belül szakosodott **segítője**, az ombudsman funkcióját egyedül az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

Az Alaptörvény alapvető jogok biztosának hierarchikus elsőbbségét és kizárólagosságát rögzítő rendelkezéseit az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) bontja ki. Az alapvető jogok biztosát és két helyettesét az Országgyűlés a képviselők **kétharmadának** szavazatával **hat évre** választja. Újraválasztásuk egyszer lehetséges. A biztos személyére a köztársasági elnök, a helyettesekre pedig a biztos tesz **javaslatot**. A javasolt személyeknek legalább a 35. életévüket betöltött, kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkező jogászoknak kell lenniük.

A biztossal szemben elvárás, hogy tudása és jártassága az alapvető jogok védelmének egészét átfogja, a helyettesek esetében viszont elegendő, ha a kiválóság a jövő nemzedékek érdekei, illetve a nemzetiségi jogok védelmének területén megmutatkozik.

Az Alaptörvény szerint a biztost és helyetteseit azonos alkotmányjogi kötelék fűzi az Országgyűléshez. Ebből következően a biztoshelyettesek felett fennálló és törvényben is rögzített munkáltatói jogköre nem teljes, a helyetteseket illetően nemcsak megbízatásuk létrejöttére és megszüntetésére, hanem a fegyelmi jogkör gyakorlására sem terjed ki, irányítási jogai és eszközei pedig a helyettesek tekintetében általában is korlátozottak. Mindemellett azt lehet mondani, hogy az alapvető jogok biztosa **feladatkörökkel és hatáskörökkel** rendelkezik, míg helyettesei **csak feladatokat** látnak el az érdemi döntésre való jogosultság nélkül.

1.4. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörei, valamint helyetteseinek feladatai

Az alapvető jogok biztosának legjellemzőbb, az ombudsmanintézmény lényegét kifejező feladata, hogy **az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaállásokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen**. Az Alaptörvényben található e rendelkezést az Ajbtv. számos további feladat meghatározásával egészíti ki. Ezek között vannak, amelyek összhangban állnak az ombudsmanintézmény általában elfogadott funkciójával, és vannak, amelyek kevésbé.

Az alapvető jogok biztosának feladata, hogy tevékenysége során – különösen a hivatalból indított eljárásban – megkülönböztetett figyelmet fordítson a **gyermekek jogainak**, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, a fogyatékossgal élő személyek jogainak és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Mindezek az ombudsman klasszikus alapjogvédő tevékenységének részei. Külön nevesítésük azt a felismerést fejezi ki, hogy e jogok esetén a hatékony védelem **fokozott aktivizmust** kíván a biztostól, de ez nem csökkentheti a meg nem nevezett alapjogok védelmének súlyát és színvonalát. Ugyancsak összhangban van az alapjogvédő funkcióval a biztosnak az a feladata, hogy kezdeményezze **az Alkotmánybíróságnál** a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának **felülvizsgálatát**. Ez különösen fontos

lehetőség azt követően, hogy normakontroll indítványra az állampolgárok immár nem jogosultnak. Része a biztos alapjogvédő tevékenységének, hogy **áttekinti és elemzi** az alapvető jogok magyarországi helyzetét és a jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. A legnagyobb jelentősége azoknak az elemzéseknek és statisztikáknak van, amelyeket a biztos **éves beszámolója** tartalmaz. Az alapjogvédő tevékenységhez kapcsolható a biztosnak az a feladata, hogy **javaslatokat** tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotással összefüggő feladatai azért indokoltak, mert az alapjogi visszasságok egy része éppen a nem megfelelő jogi szabályozásra vezethető vissza, orvoslásra tehát jogalkotás útján kerülhet sor.

Az alapvető jogok biztosának vannak olyan törvényben rögzített feladatai is, amelyek túlmutatnak az ombudsman általában elismert és klasszikusnak tartott teendőin. A biztos **véleményezi** a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat. Törvényi előírás az is, hogy a biztosnak **közre kell működnie** a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében. A nemzetközi szerződések alapján készítendő nemzeti jelentések összeállítása mindemellett alapvetően kormányzati feladat és felelősség.

Az Alaptörvény a biztos két helyettesét **speciális**, az alapjogok körülhatárolt körére szakosodott jogvédelmi tevékenység végzésére hatalmazta fel. Ebből akár az is következhetne, hogy a helyettesek a maguk jogvédelmi feladatainak ellátásában önállóan és a biztostól függetlenül tevékenykednek. Az Ajbtv. azonban a helyettesek feladatait úgy határozza meg, hogy a helyettesek „csak” a biztos segítői, tevékenységének közreműködői.

Azt is mondhatnánk, hogy a biztos alkotmányjogi rangra emelt tanácsadói.

Egyikük a jövő nemzedékek érdekeinek, másikuk a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeinek érvényesülését **kíséri figyelemmel**, mindkettő **tájékoztatja** a biztost tapasztalatairól, felhívja figyelmét a tömeges jogsértés veszélyére, továbbá **indítványozhatják** a biztos hivatalbóli eljárását, valamint közreműködnek a biztos vizsgálatában, és javasolhatják, hogy a biztos Alkotmánybírósághoz forduljon. Saját jogukon a helyettesek sem panasz alapján, sem hivatalból nem járhatnak el. Javasataikhoz a biztos nincs kötve, ám ha hivatalbóli eljárásra vagy az Alkotmánybírósághoz fordulásra tett kezdeményezésüknek nem tett eleget, ennek tényét és indokait éves beszámolójában ismertetni köteles.

1.5. A biztos és helyettesei függetlenségének elemei és biztosítékai

Az ombudsmanintézmény a tevékenységével megszerzett **tekintélyen** és nem hatalmon alapul. A tekintélyt olyan tulajdonságok adják, mint a szakmai kiválóság, a jogok iránti elkötelezettség, a befolyásolhatatlanság, a függetlenség és a nyitottság. Az ombudsman jogállásának olyan szabályokon és biztosítékokon kell nyugodnia, amelyek megakadályozzák, hogy az intézmény értékei veszélybe kerüljenek.

A függetlenséget biztosító státuselemek sorában elsőként említhetők az ombudsman tisztség betöltésének **előzetes akadályai**. Ezeket nevezhetjük **abszolút** összeférhetlenségi okoknak is, minthogy nem szüntethetők meg. Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese, aki a választásra irányuló javaslat megtételét megelőző négy évben országgyűlési, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, kormánytag, államtitkár, önkormányzati képviselő, nemzetiségi önkormányzati képviselő, polgármester, jegyző, a honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt.

A sok kizáró ok miatt az ombudsman szinte törvényszerűen az egyetemi szférából vagy a szellemi szabadfoglalkozású jogászok közül kerül ki.

A tulajdonképpeni összeférhetlenség formulája – amelyet **relatív** összeférhetlenségnek nevezhetünk, mert megszüntethető – úgy szól, hogy a biztos és helyettesei megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel és megbízatással, nem lehetnek továbbá gazdasági társaság tisztségviselői, valamint személyes közreműködésre kötelezett tagjai. A biztos és helyettesei más keresőtevékenységet nem folytathatnak, és egyéb tevékenységükért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogvédelem alá eső, valamint lektori és szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhatnak el. Az Alaptörvény rendelkezései értelmében a biztos és helyettesei nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei a megválasztásukat követő harminc napon belül, majd azt követően minden évben, valamint megbízatásuk megszűnését követően ugyancsak harminc napon belül **vagyonnyilatkozatot** kötelesek tenni.

A biztos és a helyettesek jogállásának jelentős eleme **javadalmazásuk** meghatározása, mely függetlenségük alapjának és garanciájának is tekinthető.

A biztos és helyettesei tevékenységének háborítatlanságát **mentelmi joguk** biztosítja, amely azonos az országgyűlési képviselők mentelmi jogával. A képviselői mentelmi jog analógikus kiterjesztése a biztosra és helyetteseire felöleli mind a felelőtlenséget (*immunitás*), mind a sérthetlenséget (*inviolabilitás*). Az előbbi azt jelenti, hogy a biztost és helyetteseit megbízatásuk teljesítése során hozott döntéseikért és véleményükért büntetőjogilag felelősségre vonni nem lehet, az utóbbi pedig azt, hogy a biztost és helyetteseit csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellenük csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást vagy szabálysértési eljárást indítani, illetve büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni.

1.6. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei megbízatásának megszűnése

Megszűnik a biztos, illetve helyettesei megbízatása a megbízatási időtartam leteltével, halállal, lemondással, ha a megválasztásukhoz szükséges feltételek már nem állnak fenn, továbbá összeférhetlenség kimondásával, felmentéssel vagy a tisztségtől való megfosztással.

A tisztség megszűnését eredményező halál, illetve lemondás tényét az Országgyűlés elnöke állapítja meg. A megválasztáshoz szükséges feltételek utóbb bekövetkezett hiányáról, az összeférhetlenség kimondásáról, a felmentésről, illetve a tisztségtől való megfosztásról

az Országgyűlés határoz. Az összeférhetlenségi eljárás lefolytatását egyébként bármely országgyűlési képviselő indítványozhatja. Felmentésre kerül sor, ha a megbízatásból eredő feladatnak a biztos vagy helyettese fel nem róható okból kilencven napon túl nem képes eleget tenni, ha pedig felróható okból nem tesz eleget feladatainak, illetve vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan és súlyosan megsérti, a tisztségtől való megfosztás vet véget a megbízatásnak. A megfosztás kimondására csak az arra alapot adó okok kivizsgálását követően kerülhet sor. A felmentést egyébként bármely országgyűlési képviselő, a megfosztást pedig csak az összeférhetlenségi bizottság indítványozhatja.

1.7. Az alapvető jogok biztosának eljárása

Alapjogvédelmi tevékenység keretei közé tartozó eljárást csak az alapvető jogok biztosa folytathat. Egyes eljárási cselekmények végzésére vagy eljárások lefolytatására felhatalmazhatja helyetteseit, de az eljárást és az intézkedéseket ilyenkor is a biztos eljárásának és intézkedéseinek kell tekinteni.

Az alapvető jogok biztosához **bárki fordulhat**, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár. A panasznak csak akkor van helye, ha a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket az indítványozó már kimerítette, vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ha jogerős közigazgatási határozat született, a közléstől számított egy éven belül lehet a biztoshoz fordulni. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét viszont a panaszosnak nem kell igénybe vennie. Ha az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, vagy jogerős ítélet született, a biztos eljárásának nincs helye. Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében **hivatalból** (*ex officio*) is eljárhat. A hivatalból induló eljárásnak feltétele, hogy a visszasság a természetes személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportját érintse. *Ex officio* eljáráshoz tehát a biztos nem folyamodhat tetszése szerint, ez az eljárási fajta általában nem, csak feltételelesen szolgálhat a panasz pótlására. A biztoshoz fordulása miatt a panaszost hátrány nem érheti. A panaszos számára a biztos eljárása **ingyenes**.

Az alapvető jogok biztosának eljárása a visszasságot előidéző **hatóságra** vonatkozik. Az ombudsman típusú alapjogvédelem szempontjából hatóságnak minősül a közigazgatási szerv, a helyi és nemzeti önkormányzat, a kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szerv, a nyomozó hatóság és az ügyészség nyomozást végző szerve, a közigazgatási jogkörben eljáró nem közigazgatási szerv, a közjegyző, a törvényszéki végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó és szervezeti formájától függetlenül a közszolgáltatást végző szerv. **Nem vizsgálhatja** a biztos az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság és – nyomozószerve kivételével – az ügyészség tevékenységét.

A biztos eljárására az a tény ad okot, hogy a hatóság tevékenysége során bekövetkezett alapvető jogokat érintő **visszasságról** tudomást szerez.

A visszasság a magyar jogrendszer különleges és nagyon ritkán alkalmazott fogalma, értelmezése pedig nem tekinthető egységesnek. A visszasság nyilvánvalóan magában

foglal minden, alapjogokat érintő jog- és törvénysértést, de a jog- és törvénysértésnél tágabb fogalom. Beletartozik a hatóság olyan tevékenysége vagy gyakorlata is, amely veszélyezteti az alapjogok érvényesülését. Visszásság az is, ha a hatóság általános alkotmányos elveket nem tart tiszteletben, ha nem törekszik körütekintően az alapvető jogok összhangjának fenntartására vagy optimális mértékének érvényesítésére. Önmagában is alkotmányos visszásság, ha a közigazgatás „rossz”, „rosszul” működik. A rossz közigazgatás (maladministration) jegyei közé szokták sorolni az elfogultságot, a hanyagságot, a figyelmetlenséget, a késlekedést, a felkészületlenséget, az alkalmatlanságot, sőt a romlottságot és az aljasságot is.”⁶

1.8. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata és intézkedései

A biztos a tudomására hozott vagy tudomására jutott eseteket **kivizsgálja vagy kivizsgáltatja** abból a szempontból, hogy történt-e az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság, és azok megszüntetése érdekében **intézkedéseket** tesz.

A biztos a vizsgálat során az érintett hatóságtól felvilágosítást és adatokat, a vizsgált iratokról másolatot kérhet, helyszíni ellenőrzést folytathat – ennek során a hatóság helyiségeibe beléphet, az ügygel kapcsolatos összes iratba betekinthez, azokról másolatot készíthet, a hatóság bármely munkatársát meghallgathatja –, közmeghallgatáson vehet részt, illetve vizsgálat lefolytatására kérheti fel a hatóság vezetőjét, a hatóság felügyeleti szervét vagy azt a hatóságot, amely jogszabály alapján vizsgálat végzésére feljogosított. A vizsgálati jog tehát általában gyakorlatilag **korlátlan**. A biztos helyszíni ellenőrzési és betekintési joga a Magyar Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a rendőrség és az ügyészség nyomozást végző szervénél viszont **korlátozott**, de a korlátozások a vizsgálatot érdemben nem akadályozhatják.

A biztos a lefolytatott vizsgálatról **jelentést** készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A jelentés **nyilvános**, de nem szerepelhetnek benne személyes adatok, minősített adatok és olyan információk, amelyek törvény által védett vagy hivatás gyakorlásához kötött titkot képeznek. A jelentéssel – valamint a panaszt elutasító döntéssel – szemben jogorvoslatnak helye nincs. A lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetve az esetleges intézkedésekről a biztosnak a panaszost értesítenie kell.

Ha a biztos a vizsgálat alapján arra a megállapításra jutott, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására **ajánlást** tehet. Az ajánlást főszabályként a vizsgált hatóság felettes szervének kell címezni, de arról a vizsgált hatóságot is tájékoztatni szükséges. **Kezdeményezéssel** él a biztos a vizsgált hatóság vezetőjénél, ha véleménye szerint a visszásságot a hatóság saját hatáskörben is meg tudja szüntetni. A hatóságnak mind az ajánlásra, mind a kezdeményezésre válaszolnia kell, ennek ismeretében dönt a biztos arról, hogy álláspontját fenntartja vagy megváltoztatja.

Ha a jogi feltételek fennállnak, a biztos **kezdeményezheti** az ügyész fellépését, büncselekmény elkövetésének alapos gyanúja esetén pedig büntetőeljárást kezdeményez az eljárás megindítására jogosult szervnél. A személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő joggal kapcsolatos visszásság esetén a biztos **bejelentéssel**

⁶ Vö. SOMODY (2010): i. m. 32. és köv. oldalak.

fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. A környezet állapotával összefüggő hatósági döntés bírósági felülvizsgálata során a biztos a perben **beavatkozóként** részt vehet. Ha a biztos álláspontja szerint a visszásság jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű, nem megfelelő rendelkezésére, illetve a jogi szabályozás hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeli elkerülése érdekében jogi norma alkotását, módosítását, hatályon kívül helyezését **javasolhatja** az erre jogosult szervnek. Megilleti a biztost a jog, hogy az **Alkotmánybírósághoz forduljon** jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata érdekében, ha pedig a visszásságot önkormányzati rendelet más – az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű – jogszabályba ütközése okozza, a **Kúria felülvizsgálatát** kezdeményezheti.

Az alapvető jogok biztosának **kivételes eljárás** lefolytatására is van lehetősége. Erre akkor kerülhet sor, ha **hatóságnak nem minősülő** – többnyire magánjogi – **szervezet** tevékenysége vagy mulasztása a természetes személyek alapvető jogait súlyosan sérti. Az alapvető jogok súlyos sérelmének beigazolódása esetén a biztos a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezi, amely azt haladéktalanul köteles megindítani.

1.9. Az alapvető jogok biztosának éves beszámolója

Az alapvető jogok biztosa éves tevékenységéről a tárgyévet követő március 31. napjáig **beszámolót** köteles terjeszteni az Országgyűlés elé. A beszámolóban tájékoztatást ad alapjogvédelmi tevékenységéről és az ezzel összefüggő feladatainak ellátásáról. Ismereti ajánlásainak, kezdeményezéseinek fogadtatását, eredményét, és statisztikai kimutatás alapján értékeli az alapvető jogok helyzetét. A kirívóan súlyos jogsértések külön tárgyalására is javaslatot tehet az Országgyűlésnek. A biztos beszámolóját az Országgyűlés megtárgyalja, és határoz az elfogadásáról. A beszámoló el nem fogadásának közvetlen jogkövetkezménye nincs. A biztos éves beszámolóját az országgyűlési határozathozatalt követően a biztos hivatali honlapján **közzé kell tenni**.

1.10. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Az alapvető jogok biztosának a feladataival kapcsolatos ügyviteli és előkészítési teendőit a hivatala látja el, amelyet a **biztos irányít** és a **főtitkár vezet**.

A hivatalban foglalkoztatott **köztisztviselőt** a biztos nevezi ki és menti fel, felette a munkáltatói jogokat egyebekben a főtitkár gyakorolja.

2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

2.1. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság létrejötté

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény úgy rendelkezett, hogy ezeknek az alkotmányos jogoknak a védelme érdekében az Országgyűlés **adatvédelmi biztost** választ. A számára meghatározott feladatok

egy része megfelelt az ombudsman típusú jogvédelem elveinek, más tekintetben azonban az adatvédelmi biztos feladatai **túlmutattak** azokon. Az adatvédelmi biztos egyrészt bejelentéseket fogadott és ellenőrzéseket végzett, de emellett gondoskodott az adatvédelmi nyilvántartások vezetéséről is. Ez utóbbi feladata tipikus közigazgatási feladat. Intézkedési jogosultságai közé is került olyan, ami nem ajánlás jellegű, hanem hatósági kötelezésre emlékeztetett. Jogosulatlan adatkezelés észlelése esetén az adatvédelmi biztos az adatkezelőt tevékenysége megszüntetésére szólíthatta fel, amelynek haladéktalanul eleget kellett tenni. Emellett az adatvédelmi biztos feladatai nem korlátozódtak a hatóságokra, hanem bárkivel szemben eljárhatott.⁷ Az adatvédelmi biztos szerepének közigazgatási vonásai fokozatosan erősödtek.

Az „összetett” magyar megoldás Európában is egyedülálló volt. Számos országban létezett ugyanis adatvédelmi ombudsman, az intézménynek megfelelő jellegzetes eszköztárral, de a közigazgatás részeként tekintélyes hatóságok is működtek.

Az ombudsmanintézmény átalakítása során a törvényhozó az adatvédelmi biztos tisztségét jogutód nélkül **megszüntette**, ezzel egy időben létrehozta azonban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (NAIH), amelynek felállítását a hatáskör megnevezésével már az Alaptörvény elrendelte. Az Alaptörvény azt az előírást tartalmazza, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, **független hatóság ellenőrzi**. Az intézmény megnevezése nélkül ezzel az adatvédelem és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosításának feladatát ellátó hatóság alkotmányos szerv minőséget kapott. Az Alaptörvény e szabálya alapján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzését immár kifejezetten és nevesítetten a NAIH-ra – mint hatóságra – bízta. Ezzel az alkotmányozó és a törvényhozó az ombudsman átfogó alapjogvédelmi feladat- és hatásköréből **kivette** a két információs jogot. A biztos által ellátott alapjogvédelmi tevékenység emiatt immár nem általános, mert abba a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése nem tartozik bele. A hatóságoknál – ideértve a NAIH-ot is – a biztos minden alapjoggal kapcsolatos visszásságot vizsgálhat, de csak az információs jogokkal kapcsolatos visszásság **kivételével**, mert erre a NAIH-nak van jogköre az Alaptörvény különleges (*lex specialis*) szabálya értelmében. Az ombudsman tartalmilag így redukált alapjogvédő tevékenysége azonban a hatóságokat illetően, azaz szervezeti terjedelmét, szervezeti körét tekintve teljes körű maradt. Ennek megfelelően a biztos az információs jogok kivételével minden más, az „összes többi” alapjog érvényesülését vizsgálhatja a NAIH tevékenységében, az ombudsman típusú jogvédelem e tartalmi korláttal tehát az új jogérvényesítő-jogvédő hatóságra is kiterjed. A NAIH feladata, hogy a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrizze és elősegítse, az alapvető jogok biztosának tevékenységére is kiterjed.

⁷ Lásd részletesen: TAKÁCS Albert (2002): Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság fogalma és jelentősége a közigazgatás jogértéseinek orvoslásában. In TORPIA András szerk.: *Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor professzor 60. születésnapjára*. Miskolc, Bíbor, 257. és köv. oldalak.

2.2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogállása

A NAIH **autonóm államigazgatási szerv**, a központi államigazgatási szervek különleges fajtája.⁸ Független, csak a törvénynek alárendelt, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönítetten, befolyásolástól mentesen ellátó szervezet, amely számára feladatot **csak törvény** állapíthat meg.

A NAIH feladatai összetettek, egy részük az egykori adatvédelmi ombudsman tevékenységére emlékeztet. A feladatok másik része hatósági és szolgáltatási természetű.

2.3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárásai

Bárki vizsgálatot kezdeményezhet a NAIH-nál arra hivatkozással, hogy információs jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. A bejelentő az alapvető jogok biztosa is lehet, ha a tudomására jutott visszaélés az információs jogokkal áll kapcsolatban. Ha a sérelmet a NAIH megalapozottnak tartja, az adatkezelőt a sérelem orvoslására vagy megszüntetésére **szólítja fel**. Ha a felszólítás nem vezetett eredményre, a hatóság **ajánlást** tehet az adatkezelő felügyeleti szervének. Hasonlóan az ombudsman intézkedési lehetőségéhez, a NAIH is rendelkezik jogalkotásra irányuló ajánlási joggal, ha a sérelmet nem megfelelő jogszabály idézte elő. A lefolytatott vizsgálatról a NAIH **jelentést** készíthet, ha a vizsgálat következményeként hatósági vagy bírósági eljárás megindítására nem kerül sor. A jelentés nyilvános és nem támadható meg.

A személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése érdekében a NAIH **adatvédelmi hatósági eljárást** indíthat, amelyre kizárólag hivatalból kerülhet sor, éspedig akkor is, ha azt bejelentésen alapuló eljárás előzte meg. Megindul az adatvédelmi hatósági eljárás, ha a jogellenes adatkezelés személyek széles körét vagy különleges adatokat érint, illetve nagy érdeksérelem vagy kárveszélyt idézhet elő. Az eljárás **határozattal** zárul, amelyben kötelező rendelkezéseket és tilalmakat lehet meghatározni, illetve **bírságot** lehet kiszabni. A bírság mértéke százezertől húszmillió forintig terjedhet.

Titokfelügyeleti hatósági eljárás folytatható, ha valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes. Ez az eljárás kizárólag hivatalból indítható meg. Az eljárást lezáró határozat a minősítés megváltoztatására hívja fel a minősítőt, és a határozat bírósági felülvizsgálatának van helye.

Meghatározott magatartásra kötelezés érdekében **pert indíthat** a NAIH, ha a bejelentésre indult vizsgálati eljárást lezáró felszólításnak az adatkezelő nem tesz eleget.

Kötelező szervezeti szabályozás jóváhagyására irányuló eljárást folytathat a NAIH az adatkezelő kérelmére. Jóváhagyó döntés esetén a NAIH honlapján közzéteszi az ilyen szabályozást alkalmazó adatkezelő megnevezését.

A tájékoztató elősegítése érdekében a személyes adatokra vonatkozó adatkezelésekről a NAIH **adatvédelmi nyilvántartást** vezet. A nyilvántartásba vételt az adatkezelőnek kérelmeznie kell, az adatkezelés a nyilvántartásba vételt megelőzően nem kezdhető meg. A kérelemnek helyt adó határozat tartalmazza az adatkezelés nyilvántartási számát, amelyet az adatkezelőnek minden adatkezelés alkalmával fel kell tüntetnie.

⁸ Vö. VARGA ZS. (2004): *i. m.*, 148. és köv. oldalak.

Az **adatvédelmi audit** olyan szolgáltatás, amely az adatkezelési műveletek értékelése révén a magas szintű adatvédelem és adatbiztonság megteremtését szolgálja. Az adatvédelmi auditot a NAIH az adatkezelő kérelmére folytatja le. Az adatvédelmi audit a NAIH hatásköreinek gyakorlását nem korlátozza, vagyis nem akadályozza, hogy szükség esetén egyéb eljárást folytasson le.

Ha a NAIH eljárása során bűncselekmény, szabálysértés vagy fegyelmi vétség alapos gyanúját észleli, **eljárást kezdeményez** az annak lefolytatására jogosult szervnél.

A NAIH tevékenységét összefoglaló **beszámolót** évente március 31-ig nyilvánosságra kell hozni és be kell nyújtani az Országgyűlésnek.

2.4. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke, helyettese és személyi állománya

A NAIH-ot **elnök** vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki kilenc évre. Az elnök jogállásának elemei hasonlóak, mint az alapvető jogok biztosa jogállásának összetevői.

A NAIH elnökének munkáját az általa határozatlan időre kinevezett **helyettes** segíti. Az elnökhelyettes felett a munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja.

A NAIH személyi állománya **köztisztviselőkből és munkavállalókból** áll, akik felett a munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja. A köztisztviselői létszám legfeljebb húsz százalékaig az elnök **vizsgálói kinevezést** adhat.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye VI. cikk és 30. cikk

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbtv.)

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.)

Felhasznált irodalom

GELLHORN, Walter (1968): *Ombudsman and the Others. Citizen Protectors in Nine Countries.* Cambridge (US-MA), Harvard University Press.

HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról.* Budapest, Európa.

KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele szerk. (2010): *Európai ombudsman-intézmények.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

LETOWSKA, Ewa (1990): The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights). *International and Comparative Quarterly*, Vol. 39, No. 1, 206–217.

MAJTÉNYI László (1992): *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- REIF, Linda C. (2004): *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- SAJÓ András (2004): Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: the Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Vol. 2, No. 3, 351–371.
- SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- STOTT, David – FELIX, Alexandra (1997): *Principles of Administrative Law*. London, Cavendish Publishing.
- TAKÁCS Albert (2002): Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság fogalma és jelentősége a közigazgatás jogsértéseinek orvoslásában. In TORPIA András szerk.: *Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor professzor 60. születésnapjára*. Miskolc, Bíbor, 255–263.
- TAKÁCS Albert (2013): Egy a biztos. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, 505–548.
- VARGA Zs. András (2012): Az Országgyűlés független szervei. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 247–261.
- VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.

Vákát oldal

XII. Közpénzügyi szervek az Alaptörvényben

Erdős Csaba – Téglási András

1. Áttekintés

Annak ellenére, hogy számos alkotmányos jogállású – azaz az Alaptörvényben nevesített – szerv hatásköre érinti a közpénzügyeket, a közjogtudomány hagyományosan az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot és a Költségvetési Tanácsot sorolja a szűkebb értelemben vett közpénzügyi szervek közé, s e fejezetben mi is e három szerv bemutatására vállalkozunk.

Ahogy a korábbi fejezetekben láthattuk, a fentiekén kívül az Országgyűlés mint az éves költségvetési és zárszámadási törvény megalkotója, a Kormány mint ezek előterjesztője és a költségvetés végrehajtója, a helyi önkormányzatok mint a helyi költségvetési rendeletek megalkotói és végrehajtói kapcsolódnak közvetlenül a közpénzügyekhez. Emellett – mintegy közvetetten – a hatáskör-korlátozására tekintettel az Alkotmánybíróság működését is érintik a közpénzügyek, de a nemzeti vagyonnal kapcsolatos jogsértésekkel szembeni fellépés az ügyesség kiemelt feladatát jelenti. A közpénzügyekkel ezeken kívül az Alaptörvényben nem nevesített szervek sokasága – csak említésképpen: a Magyar Államkincstár, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, az Államadósságkezelő Központ Zrt., vagy éppen a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. – foglalkozik, amelyek jogállásának, feladat- és hatáskörének részletes bemutatása a közigazgatási jog, illetve a pénzügyi jog feladata. Az Európai Unió tagjaként annak költségvetése is a tágabb értelemben vett közpénzügyek közé sorolható, de az uniós pénzügyekkel foglalkozó szervek – például az Európai Számvevőszék, Európai Központi Bank – vizsgálata az uniós jog térré- mába tartozik.

2. Az Állami Számvevőszék

2.1. Az intézmény rendeltetése és történeti előzményei

A mai számvevőszékek elődei Európában nagyjából 250–300 éve jelentek meg, elsőként Németországban és Belgiumban. A számvevőszéki vizsgálat célja annak megállapítása, hogy **a közpénzekkel való gazdálkodás jogszerűen és hatékonyan történik-e**. Minthogy az állami költségvetés végrehajtója a kormány, a számvevőszéki vizsgálat elsősorban e hatalmi ág ellenőrzésére fókuszál, jóllehet mára valamennyi, közpénzből gazdálkodó/részesedő

állami és nem állami szervre, sőt akár magánszemélyre is kiterjed e szervek vizsgálati jogköre. A vizsgálat hatékonysága miatt garanciális jelentőségű a **számvevőszéki függetlenség**, továbbá a **számvevők szakmai felkészültsége** (e munka speciális pénzügyi ismereteket és e téren szerzett tapasztalatot igényel). A számvevőszéki vizsgálat alanyi köre, szempontjai és eszközei szélesek, azonban e szervek beavatkozási lehetősége roppant szűk (célja nem a szankcionálás, hanem a szabálytalanságok feltárása, illetve megelőzése, a felelős gazdálkodás elősegítése).

Már egy 1528-ban keletkezett királyi kamarai iratban található rá utalás, de magyar földön csupán a XVIII. század végén vált követelménnyé az állami jövedelmekkel való gazdálkodás ellenőrzése. Az 1848. évi III. törvénycikk a miniszterhez kapcsolta a költségvetés benyújtásával és elszámolásával összefüggő felelősséget. A kiegyezést követően, 1868-ban létrejött a császári és királyi Legfőbb Számvevőszék, amely nyilvántartotta és ellenőrizte az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyi és hadügyi pénzügyi kiadásait. Az 1870. évi XVIII. törvénycikk létrehozta a „minisztériumtól független, önálló hatáskörrel rendelkező Legfőbb Állami Számvevőszéket az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének s az állam számvitelének ellenőrzésére.” A szervezet neve 1914-ben Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre (LÁSZ) módosult. A jelenlegi Számvevőszékhez hasonlóan már a LÁSZ is a kormánytól független, önálló hatáskörű szervezetként ellenőrizte a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodást. A szervezetet 1949-ben megszüntették, és az Országgyűlés helyett mintegy negyven évre a kormány hatáskörébe került az állami ellenőrzés irányítása és központi szervezete. A rendszerváltás sarkalatos törvényei közé tartozik az Állami Számvevőszék (ÁSZ) szabályozása. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott totális alkotmányrevízió és az 1989. évi XXXVIII. törvény meghatározta az Állami Számvevőszék feladat- és hatáskörét. Az Állami Számvevőszék rendszerváltozás utáni működése 1990. január 1-jén kezdődött meg.

Jelenleg az **Alaptörvény**, illetve az **Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZtv.) szabályozza** az intézményt.

2.2. Az Állami Számvevőszék jogállása

Az ÁSZ az **Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve**, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, s minden más szervtől független. Az ÁSZ tanácsadó-javaslattevő funkciója keretében az ellenőrzési tapasztalatokat hasznosítva segíti az Országgyűlés munkáját. Törvényben meghatározott feladatkörében az ÁSZ köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, illetve ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére.

Az ÁSZ **nem hatóság**, az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult szervnél. Az ÁSZ ellenőrzési megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt közvetlenül nem támadhatók meg.

2.3. Az Állami Számvevőszék feladatköre

Az ÁSZ ellenőrzéseit **törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok** szerint végzi. **Csak törvényességi** szempontból ellenőrzi:

- a pártok gazdálkodását,
- a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását,
- az egyházi jogi személyek vagy azok nevelési-oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális vagy sporttevékenység végzésére létrehozott, a bevett egyház belső szabálya szerint jogi személyiséggel nem rendelkező intézménye részére az államháztartásból nem hitéleti célra nyújtott támogatás felhasználását, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

Az ÁSZtv. a Számvevőszék ellenőrzési feladatait a **lehető legszélesebb körben, de észszerű keretek között** határozza meg, figyelemmel arra is, hogy nem az ÁSZ az egyetlen ellenőrzést végző szervezet az államháztartás rendszerében. Az ÁSZ tevékenységét **ellenőrzési terv** alapján látja el, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ÁSZ ellenőrzéseinek gyakoriságát törvény, törvényi szabályozás hiányában az elnök határozza meg.

Az ÁSZtv.-ben meghatározott feladatkörében az ÁSZ **ellenőrzi**:

- a központi költségvetés végrehajtását,
- az államháztartás gazdálkodását,
- az államháztartásból származó források felhasználását és
- a nemzeti vagyon kezelését.

Az ÁSZ ellenőrzi továbbá:

- az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok **adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét**, valamint a vámhatóság tevékenységét,
- a **Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását** és annak alapvető feladatai körébe nem tartozó tevékenységét.

A fentiekén túl az ÁSZ az Országgyűlés számára **véleményt ad**:

- a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről,
- az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességéről és célszerűségéről.

A **központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében** az ÁSZ ellenőrzése az alábbiakra terjed ki:

- a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadásra,
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak a pénzügyi beszámolójára,
- az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra.

Az ÁSZ az **államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében** ellenőrzi a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a nemzetiégi önkormányzatok, továbbá ezek társulásai gazdálkodását.

Az ÁSZ az **államháztartásból származó források felhasználásának keretében** ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiégi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál (ideértve a közalapítvány által alapított gazdasági társaságot is), a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél. Amennyiben a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető.

Az ÁSZ ellenőrizheti az államháztartás alrendszeréből finanszírozott beszerzéseket és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződéseket a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő (vagyonkezelő) nevében vagy képviselőjében eljáró természetes személynél és jogi személynél, valamint azoknál a szerződő feleknél, akik, illetve amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél. A Számvevőszék széles körben ellenőrizheti az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását is.

Az ÁSZ a **nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében:**

- ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását;
- ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását.

Az ÁSZ **ellenőrzési eszközei** nagyon szélesek: belépési, iratbetekintési és -másolási, felvilágosításkérési jogosultságok jelentik ennek gerincét, továbbá az, hogy az ellenőrzött szervezet, személy köteles a kért dokumentumok rendelkezésre bocsátására, illetve tájékoztatás nyújtására.¹

2.4. Az Állami Számvevőszék szervezete

Az ÁSZ-t az **elnök vezeti**, aki gondoskodik arról, hogy a szervezet a feladatait, tevékenységét a jogszabályok előírásainak megfelelően lássa el. Főbb feladatkörei:

- képviseli az ÁSZ-t,

¹ Lásd: KARÁCSONY Gergely (2014): A közpénzek. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog*. II. kötet. *Államszervezet*. Győr, Universitas, 234–235.

- meghatározza az ÁSZ stratégiáját és ellenőrzési tervét, gondoskodik azok végrehajtásáról,
- összeállítja a fejezet éves költségvetési javaslatát és zárszámadását,
- gondoskodik az ÁSZ éves beszámolójának, valamint a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról (zárszámadás) készített jelentésnek az Országgyűlés elé terjesztéséről,
- gondoskodik a Kormány felkérésére végzett ellenőrzés megállapításait tartalmazó jelentés miniszterelnöknek való megküldéséről,
- tanácskozási joggal részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein,
- tagja a Költségvetési Tanácsnak.

Az ÁSZ elnöke az ÁSZ tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az éves **beszámolóban** az elnök tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről. Az országgyűlési képviselő **kérdést** intézhet az ÁSZ elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben.

Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Országgyűlés a képviselők köréből nyolctagú jelölőbizottságot hoz létre, amely javaslatot tesz azokra a személyekre, akik az ÁSZ elnökévé választhatók. Nem jelölhető az ÁSZ elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az ÁSZ elnökének javasolt személyt az Országgyűlés számvevőszéki ügyekért felelős bizottsága meghallgatja. Az ÁSZ elnöke megválasztása után, hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz. Az ÁSZ elnökét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

Az **elnök akadályoztatása esetén** az elnök által szabályozott jogkörben az ÁSZ **al-elnöke** gyakorolja az elnök jogait és látja el kötelezettségeit. Az ÁSZ alelnökét az elnök nevezi ki tizenkét évre.

Számvevő az ÁSZ feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő, vagy ellenőrzési és azt támogató érdemi feladatot ellátó, felsőfokú végzettséggel rendelkező személy lehet. A számvevőt az ÁSZ elnöke nevezi ki, a jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.

Az ÁSZ elnöki, alelnöki, vezetői és számvevői tisztsége **összeegyeztethetetlen** minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely szervezet az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül. Az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője az ÁSZ-nál történő alkalmazásuk idején nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek, és nem tölthetnek be érdekképviselési szervezetnél vezető tisztséget. Az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – más megbízást nem láthat el, más kereső foglalkozást nem folytathat, díjazást más tevékenységért nem fogadhat el. Az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője nem lehetnek sem egymással, sem a Kormány, sem pedig az Országgyűlés számvevőszéki ügyekben illetékes bizottsága tisztségviselőjével vagy tagjával a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti hozzátartozók. Ha az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője vagy számvevője személyével kapcsolatban **összeférhetetlenségi ok** áll fenn, azt a megválasztását vagy kinevezését követően – amennyiben az összeférhetetlenség később keletkezik,

annak keletkezését követően – tíz napon belül meg kell szüntetnie. Ennek megtörténteig a hatáskörét nem gyakorolhatja, feladatait nem láthatja el.

3. A Magyar Nemzeti Bank

3.1. Az intézmény rendeltetése és jogállásának alapjai

A modern piacgazdaság **központi bankja (jegybank, nemzeti bank)** már egy idő óta nem tölt be szokásos banki feladatokat, hanem sokkal inkább a **monetáris politika felelőse**, amelynek elsődleges feladata a **pénz értékállóságának a fenntartása, az árstabilitás biztosítása, azaz az infláció (pénzromlás) megakadályozása.**² Ennek legfontosabb eszköze a forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozása, így elsősorban a bankjegy- és érme kibocsátás, valamint az ún. jegybanki alapkamat meghatározása.

A monetáris politika főként a kereskedelmi bankok tartalékai és a kamatok szabályozása révén fejti ki hatását.³ A monetáris politikának vannak közvetlen és közvetett eszközei. Közvetlen eszközök például a kamatszabályozás, hitelplafonok rendszere. A monetáris politika közvetett eszköze például a jegybanki tartalékok előírása, amely egyrészt növeli a bankok működésének biztonságát, másrészt hitelteremtési képességeiket is szabályozza. Ugyancsak közvetett eszköznek számít az állampapírok értékesítése és vétele. Amikor a központi bank értékpapírt vesz, a gazdaság szereplőinél megnő a készpénz mennyisége, amikor pedig a jegybank elad állampapírt, a gazdaság készpénzállománya annyival mérséklődik. A jegybank különféle devizaműveleteket is végezhet: a deviza megvételekor a nemzeti valutából több kerül a gazdaságba, míg deviza eladásakor a jegybank a hazai fizetőeszközt vásárolja fel, ezáltal mérséklődik annak mennyisége.⁴

A monetáris politikától megkülönböztetjük a fiskális politikát. A fiskális politika célja elsősorban a költségvetés végrehajtása, ennél fogva annak letéteményese a végrehajtó hatalom. A monetáris és a fiskális politika céljai rövid távon nagyon könnyen ütköznek egymással, ezért értékelődött fel az elmúlt évtizedekben a **jegybanki függetlenség elve**. A monetáris és a fiskális politika azonban visszahatnak egymásra, s akár egyik gyengítheti is a másikat, emiatt ideális a kormányzati célok és a monetáris politika összehangolása. A pénzkibocsátás – pénzverés – joga hagyományosan uralkodói hatáskör, így a végrehajtó hatalom feladata volt, a jegybanki függetlenség követelménye tulajdonképpen kiszakított egy jelentős területet a végrehajtó hatalom terrénumából, s a **hatalommegosztás rendszerének új szereplőjét hívta életre**.

A jegybankok a pénz értékállósága mint fő feladat mellett ugyanakkor **rendszerint felelősséget vállalnak a pénzügyi rendszer stabilitásáért**. Ez utóbbi szerepük különösen a pénzügyi rendszerre kiterjedő válságok idején erősödik fel.

² BOD Péter Ákos (2008): *Bevezetés a pénzügyek és a pénzügyi politikai világába*. Budapest, Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, 77.

³ FÖLDES Gábor szerk. (2002): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris, 17.

⁴ BOD Péter Ákos (2002): *Pénzügytani alapok. Pénzügyi piacok és a pénzvilág szereplői*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 63.

Viszonylag fiatal intézményről van szó, bár a svéd és a brit fejlődés már háromszáz éve létrehozta az uralkodó által előjogokkal felruházott központi bankot, kiindulópontnak mégis az 1694-ben alapított Bank of England tekintendő.⁵ Franciaországban Napóleon nevéhez fűződik ennek a nemzeti intézménynek a megalkotása, az olasz vagy a német államfejlődés pedig később jutott el a központi bank intézményéig.⁶ Az Egyesült Államokban 1913-ban született törvény a központi bank funkcióját ellátó *Federal Reserve* (FED) rendszerről. A FED az amerikai törvények értelmében kettős feladatot lát el: egyrészt őrködik a nemzeti valuta értékállóságán, másrészt szolgálnia kell a „teljes foglalkoztatottságot” is.⁷ Az európai modellben ehhez képest a jegybank legfőbb teendője egyértelműen a fizetési eszköz értékének megőrzése.⁸ Ennek érdekében hozták létre az Európai Unió tagországai az Európai Központi Bank intézményét is.⁹

3.2. Történeti előzmények Magyarországon

Magyarországon csak az első világháborút követően beszélhetünk valódi központi bankról, azt megelőzően az Osztrák–Magyar Monarchián belül hosszú időn át az 1816-ban alapított Osztrák Nemzeti Bank töltötte be a jegybanki funkciókat a Magyar Királyság területén is.¹⁰ Hiába szerepelt az 1848-as márciusi forradalom tizenkét pontja között a „Nemzeti Bank”, akkor még nem sikerült kivívni a nemzet gazdasági önállóságának e fontos attribútumát.¹¹ 1878-ban az Osztrák Nemzeti Bank átalakult Osztrák–Magyar Bankká, paritásos alapon.¹² Az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés előírta, hogy a szerződés aláírását követő napon meg kell kezdeni az Osztrák–Magyar Bank felszámolási műveleteit. E rendelkezéseknek Magyarország 1921-ben a Magyar Királyi Állami Jegyintézet megalapításával tett eleget. 1922 nyarára az ország gazdasága olyan állapotba került, hogy elengedhetetlenné vált a szanálás, amihez a Népszövetség csak úgy biztosított támogatást, ha új központi bank alakul. Ennek megfelelően 1924-ben megalapították a Magyar Nemzeti Bankot. A Magyar Nemzeti Bank 1948-tól a jegybanki hatáskörök mellett kereskedelmi banki feladatokat is ellátott, kormányzati fennhatóság alatt. A jegybank függetlenségét a Magyar Nemzeti Bankról elfogadott 1991. évi LX. törvény állította helyre. 2001-től az Alaptörvény hatálybalépéséig a 2001. évi LVIII. törvény rendelkezett a Magyar Nemzeti Bankról.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő új Alaptörvény szükségessé tette a Magyar Nemzeti Bankról szóló új, 2011. évi CCVIII. törvény megalkotását. Jelenleg az Alaptörvény 41. cikke és a 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) szabályozza a jegybank feladatait, jogállását és szervezetét.

⁵ Uo.

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ Uo.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

¹² Uo.

3.3. A Magyar Nemzeti Bank feladatai

Az Alaptörvény szerint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) **Magyarország központi bankja**, amely **felelős a monetáris politikáért**. Az MNB **elsődleges célja** az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB elsődleges céljának **veszélyeztetése nélkül** támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenálló képességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját.

Az MNBtv. megkülönbözteti az MNB alapvető és egyéb feladatait. A distinkció lényege, hogy utóbbiakat csak az alapvető feladatok veszélyeztetése nélkül láthatja el. Az MNB **alapvető feladatai** körében:

- meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát,
- kizárólagosan jogosult Magyarország hivatalos pénznemében – az Alaptörvény K) cikke értelmében forintban – a bankjegy- és érmekibocsátásra,
- a magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében hivatalos deviza- és aranytartálékot képez és kezeli azt,
- a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez,
- felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket,
- az Európai Központi Bankkal szemben fennálló statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra,
- kialakítja a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát, amelynek célja a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelése, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítása.

Az MNB **egyéb feladatai** körében:

- szanalási hatóságként jár el,
- ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét,
- a Pénzügyi Békéltető Testület útján ellátja meghatározott vitás ügyek bírósági eljáráson kívüli rendezését.

A **Magyar Nemzeti Bank elnöke** törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében **rendeletet adhat ki**, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.¹³ Az MNBtv. felhatalmazza az MNB elnökét, hogy rendeletében előírhatja a **kötelező jegybanki tartalék** mértékét, illetve az **alapkamat mértékét**.

A jegybanki alapkamat adott ország jegybankja által megállapított referencia kamatláb. A jegybanki alapkamat mértékét a Monetáris Tanács a gazdasági és pénzügyi eseményeket figyelembe véve állapítja meg. Az alapkamat leginkább az inflációt igyekszik befolyásolni (és ezzel együtt az árstabilitást), valamint a pénzügyi stabilitás fenntartását. Emellett fontos szerepe van a hitelkínálat meghatározásában is. A jegybank az alapkamat mértékében fizet kamatot a kereskedelmi bankok jegybanknál tartott betétei után.

¹³ Lásd az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyv *Az integrált jogforrási rendszer* című részét.

Az alapkamat nem valóságos piaci kamat, mértékének változása csupán hosszú távon fejezi ki a kamattrendeket.

3.4. A jegybank jogállása, a jegybanki függetlenség

A jegybanki függetlenség elsősorban más alkotmányos szervekhez fűződő viszonnal írható le, ezek közül kiemelendő a fiskális politika két szerve:

- A jegybank működésére meghatározó befolyást gyakorol az **Országgyűlés** mint **alkotmányozó, illetve törvényhozó** hatalom. A **parlament** ellenőrzés keretében az MNB elnöke az MNB tevékenységéről és monetáris politikájáról évente legalább egy alkalommal **beszámol** az Országgyűlésnek. Az országgyűlési képviselő **kérdést intézhet** az MNB elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben. Az Országgyűlés eseti tájékoztatást írásban vagy szóban bármikor kérhet.
- A **végrehajtó hatalom** és az MNB viszonyában meghatározó, hogy a jegybank elnökének és alelnökeinek személyére a miniszterelnök tesz javaslatot, amely – a köztársasági elnök szűk mérlegelési lehetőségét figyelembe véve – roppant erős kormányfői hatáskör. Az MNB elnökének rendeletei és a kormányrendeletek a jogforrási hierarchia azonos szintjén helyezkednek el, így ez is kifejezi a jegybanki függetlenséget, a kormánytól való intézményes elválasztottságot. A végrehajtó hatalom és a jegybank egyéb kapcsolataiban a „puhább” – tipikusan – tájékoztatási kötelezettségek és jogosultságok a jellemzőek.

A jegybanki függetlenség garanciái közé soroljuk az utasítás kérésének és elfogadásának tilalmát, az MNB tisztségviselőire vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályokat, vagy éppen az elnök, az alelnökök és a Monetáris Tanács tagjainak parlamenti ciklusokon átívelő megbízatási idejét.

3.5. Az MNB szervezete

Az MNB szervezetének specialitása részben feladatkörének összetettségéből, részben jogi formájából következik. Az MNB ugyanis **részvénytársasági formában** működő jogi személy, amelynek részvényei az állam kizárólagos tulajdonában állnak. Az államot mint részvénytulajdonost a miniszter képviseli. Az MNB szervezetén belül

- az elnököt
- az alelnököket és
- az MNB szerveit, azaz
 - a Monetáris Tanácsot,
 - a Pénzügyi Stabilitási Tanácsot,
 - az igazgatóságot és
 - a felügyelőbizottságot

különítjük el.

Az **MNB élén az elnök áll, akit a köztársasági elnök** nevez ki a miniszterelnök javaslatára. Megbízata hat évre szól. Egy személy legfeljebb két alkalommal lehet az MNB elnöke.

Az MNB legalább két, legfeljebb három **alelnökét szintén a köztársasági elnök** nevezi ki hat évre a miniszterelnök javaslatára.

A **Monetáris Tanács** az MNB legfőbb döntéshozó szerve. Hatásköre kiterjed az alapvető feladatok ellátására, a legfontosabb, stratégiai jelentőségű döntések meghozatalára, amelyek közül kiemelhetjük az alapkamat és a kötelező tartalékráta mértékének meghatározását. A testület létszáma 5–9 fő, tagjai az MNB elnöke, az alelnökök és a további tagok, akiket hat évre az Országgyűlés választ.

A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai ke-retek között ellátja az MNB egyéb feladatait, továbbá az alapfeladatok közül a fizetési és el-számolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszerek felvigyázását. Működése során nagy hangsúlyt fektet a pénzügyi rendszer stabilitását befolyásoló folyamatok figyelemmel kísérésére, a kockázatok elemzésére. A testület tagjai: elnökként az MNB elnöke, a hatáskö-rébe tartozó feladatokat felügyelő alelnökök, továbbá az MNB elnöke által kijelölt vezetők.

Az **igazgatóság** legfontosabb feladata a Monetáris Tanács és a Pénzügyi Stabilitási Ta-nács döntéseinek végrehajtása és az MNB működésének irányítása. Az igazgatóság tagjai az MNB elnöke és alelnökei.

A **felügyelőbizottság** az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrzésének szerve. A fel-ügyelőbizottság tagjai:

- az Országgyűlés által választott elnöke,
- az Országgyűlés által választott további három tag,
- a tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter képviselője és
- e miniszter által megbízott szakértő.

A felügyelőbizottság tagjainak megbízata az Országgyűlés megbízatásának időtartamára szól, és az Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig tart.

4. A Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanácsot eredetileg a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény állította fel. Ez a Költségvetési Tanács még csupán **véleménynyilvánító** szervként működött, az Országgyűlésnek benyújtani tervezett költségvetési törvény tervezetéről fejtette ki álláspontját.

Magyarország Alaptörvénye már alkotmányi szintre emelte az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató Költségvetési Tanácsot, hatáskörét pedig tovább erősítette azáltal, hogy immáron **egyetértési jogot** biztosít számára a központi költségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére vonatkozó rendelkezéseinek.

A Költségvetési Tanács tehát hazánkban viszonylag új szervezetnek számít,¹⁴ alaptör-vényi szintre emelése, valamint hatáskörének megerősítése szorosan összefügg az adósság-fékszabályok Alaptörvénybe iktatásával.¹⁵

¹⁴ KLICSU László (2012): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkot-mányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 426–427.

¹⁵ Erről bővebben lásd az *Alkotmányjog* című közös modul tankönyv *A gazdasági alkotmány* című fejezetét.

Az Alaptörvény szerint a Költségvetési Tanács **az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.** A Költségvetési Tanács törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében.

A Költségvetési Tanács (Tanács) testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét.

A Tanács:

- véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről,
- dönt a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulásról,
- félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról,
- véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról,
- véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről.

A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához tehát a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. Ezért a költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során az Országgyűlés elnöke tájékoztatni köteles a Tanácsot az elfogadott fejezeti főösszegekről.¹⁶ Ha a Tanács azt állapítja meg, hogy az egységes javaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, úgy a Tanács véleménye alapján a Kormány zárószavazás előtti módosító javaslatot köteles benyújtani. A Tanács a költségvetési törvényjavaslat záróvitája során a zárószavazás előtti módosító javaslatokról véleményt nyilvánít, és amennyiben az előzetes hozzájárulását megtagadja, a törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani.

A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása nélkül tehát az Országgyűlés nem fogadhatja el a központi költségvetésről szóló törvényt. **Amennyiben az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, a köztársasági elnök – a választások egyidejű kitűzésével – feloszlathatja az Országgyűlést.**

A Költségvetési Tanács a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében különleges helyet foglal el azáltal, hogy az Országgyűlés döntését is képes megakadályozni, akár a törvényhozó hatalom feloszlátását előidézve. Ilyen erős hatáskörrel még az Alkotmánybíróság sem rendelkezik, hiszen a testület előzetes normakontroll esetében is csak az Országgyűlés döntése (azaz a törvény elfogadása) után járhat el. A törvényhozó hatalom roppant erős ellensúlyaként tekinthetünk a Költségvetési Tanácsra. A nyugati típusú demokráciákban ugyan nem ismeretlen a törvényhozó hatalom költségvetési funkcióját támogató, ellenőrző fórumok léte (az Egyesült Államok Kongresszusi Költségvetési Irodája szabályozási modellt teremtett), azonban az Alaptörvény által életre hívott Költségvetési Tanácshoz

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 25. § (1) bekezdés.

hasznoló erős hatáskörrel rendelkező testületet nem honosítottak meg az IMF¹⁷ más tag-államaiban.¹⁸

A Költségvetési Tanács **tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.**

A Tanács elnöke a költségvetési törvény és a költségvetési törvény módosításának tárgyalásakor jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejtheti. A Tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként egymástól függetlenek. A Tanácsnak nincs önálló titkársága, illetve hivatali szerve, működésének részletes szabályait a **Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény** határozza meg.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

Felhasznált irodalom

BOD Péter Ákos (2008): *Bevezetés a pénzügyek és a pénzpénzügyi világába*. Budapest, Mundus Magyar Egyetemi Kiadó.

BOD Péter Ákos (2002): *Pénzügyi alapok. Pénzügyi piacok és a pénzügyi szereplők*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

DEBRUN, Xavier et al. (2013): *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. International Monetary Found. Elektronikusan elérhető: www.imf.org/external/np/fad/council

FÖLDES Gábor szerk. (2002): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris.

KARÁCSONY Gergely (2014): A közpénzek. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Győr, Universitas, 234–235.

KLICSU László (2012): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.

¹⁷ Az IMF a Nemzetközi Valutaalap rövidítése, amely kormányközi nemzetközi szervezetként működik.

¹⁸ DEBRUN, Xavier et al. (2013): *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. International Monetary Found. Elektronikusan elérhető: www.imf.org/external/np/fad/council (A letöltés időpontja: 2017. 07. 12.)

XIII. A helyi önkormányzatok

Balogh-Békesi Nóra – Orbán Balázs András

1. A helyi önkormányzás fogalma, típusai

*Magyary Zoltán az önkormányzat fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: „Az önkormányzat [...] szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha tehát egy szervről azt mondjuk, hogy önkormányzati joga van, akkor feltételezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely őt kormányozhatná.”¹⁹ Alapművében utal arra is, hogy az önkormányzat létezése miért az államisággal együtt járó elengedhetetlen kellék: „Az önkormányzat az emberektől indult ki abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak (pl. rendbontás, tűz, árvíz, közmunka) és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínén alkalmas és elegendő számú közegei. Ezek a szükségletek és érdekek azonkívül településenként eltérők voltak, és azért csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Például, hogy hol kell hidat építeni. Ezért azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, amelyeknek kielégítését mástól, a központi hatalomtól nem várhatták, szervezkedtek avégből, hogy magukon segítsenek.”²⁰ **Bibó István is úgy foglal állást, hogy „...demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzati élet nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az egyes emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája.”**²¹*

A fenti megközelítésmód a mai napig érvényes. A helyi önkormányzatok **olyan Alaptörvény által nevesített szervek, amelyeknek a célja a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása.** A helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása **nem valósulhat meg öngazgatás és autonómia nélkül,** amelynek lényege, hogy adott közösség bizonyos feladatokat „maga képes és maga törekszik megoldani”, illetve van lehetősége arra, hogy saját maga önállóan határozza meg szervezeti felépítését, alakítsa ki személyi állományát, továbbá meg tudja választani tisztviselőit, valamint rendelkezzen olyan anyagi forrásokkal, hogy gazdaságilag ne legyen függésben a központi államhatalomtól.²²

¹⁹ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 112–113.

²⁰ Uo., 113.

²¹ BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II.* Budapest, Magvető Kiadó, 321.

²² TEMESI István (2013): A helyi önkormányzatok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó, 239–240.

A helyi közügy Alaptörvényben megjelenő fogalmát Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény (Mötv.) igyekszik kibontani. Ennek értelmében **helyi közügy alatt** alapvetően a **lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése értendő.** Az önkormányzatokkal összefüggésben az **autonómia fogalmát** a szakirodalom szervezeti, szabályozási, funkcionális és gazdálkodási-pénzügyi értelemben szokta áttekinteni.²³

Az államszervezetben való elhelyezkedés szempontjából az önkormányzatok **jellemzően a végrehajtó hatalom részei, relatív autonómiával.**²⁴ Szűk körben érvényesült csak – például Benjamin Constantnál²⁵ – az az elképzelés, hogy a helyi önkormányzatok, hasonlóan a semleges hatalmi ágként funkcionáló államfőhöz, önálló hatalmi ágat alkotnának.²⁶ A rendszerváltozás utáni magyar időszakban a liberális felfogás, az önálló hatalmi ági jelleg dominált, az Alaptörvény hatálybalépése után viszont az önkormányzatok egyértelműen a végrehajtó hatalom részei, relatív és célhoz kötött önállósággal.²⁷

Az Alaptörvény meghatározza a helyi önkormányzatok működésének célját, valamint az **önigazgatáshoz és az autonómiához kapcsolhatóan azokat a garanciális szabályokat, amelyek a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátásához szükségesek.** Az Alaptörvény megnevezi e garanciákat (például rendeletalkotás, önálló igazgatás), kijelöli a helyi önkormányzatok működési kereteit, ugyanakkor nem szabályozza a helyi önkormányzatok típusait, azok jogállását, valamint nem határozza meg a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges öngazgatás és autonómia terjedelmét. Az Alaptörvény értelmében e keretek kitöltése **sarkalatos törvényben** történik.

Magyarországon a rendszerváltozás folyamatában rendkívül nagy igény mutatkozott a szocializmus tanácsrendszerét felváltó, valódi öngazgatással és autonómiával rendelkező önkormányzati rendszer kialakítására. Az 1990-ben elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvény éppen ezért a helyi demokráciára, a helyi közösségek minél teljesebb önállóságára, valamint a szubszidiaritás széles körű biztosítására épült. Ez az **1990-es alapokra épülő önkormányzati rendszer az Alaptörvény elfogadásáig működött, addigra viszont bizonyos hiányosságok és problémák** – elsősorban az önkormányzáshoz való jog túlzott alapjogi megközelítéséből adódó gyakorlati feszültségek – **meglehetősen nyilvánvalóvá váltak.**²⁸

A helyi önkormányzáshoz való jog ugyanis az 1990 utáni megközelítésben valamennyi település számára biztosított volt, s ebben az értelemben valamennyi település egyenlőnek minősült, amely a rendszerváltozást megelőzően érvényes szocialista koncepció túlzott

²³ Lásd SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

²⁴ BALÁZS István (2016): *Közjogi berendezkedésünk: A helyi önkormányzatok* – Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 75.

²⁵ CONSTANT, Benjamin (1988): *The Political writings of Benjamin Constant edited by Biancamaria Fontana*. Cambridge, Cambridge University Press, 251–252.

²⁶ BALÁZS (2016): *i. m.*, 75.

²⁷ Uo.

²⁸ NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 17.

központosítását ellensúlyozandó alakult ki így, ugyanakkor a rendszer túlaprózottsága és az egyre növekvő feladatok miatt finanszírozhatatlanná vált.²⁹

A fenti kihívásokra válaszul az Alaptörvény a korábbiaktól eltérően határozta meg a helyi önkormányzás fundamentumait, miközben a helyi önkormányzat továbbra is alkotmányos védelem alatt áll. A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása például továbbra is erős alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül. Az Alaptörvény azonban nem ugyanúgy tekint az önkormányzatokra, mint közvetlenül a rendszerváltozás után, vagyis önkormányzáshoz való alapjoggal rendelkező, s azt a központi államhatalommal szemben érvényesíthető entitásként.

Az Alaptörvény értelmezésében a helyi önkormányzatok olyan szervek, amelyek a céljaik megvalósítása érdekében meghatározott feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Hasonlóképpen alakul az önkormányzati vagyon sorsa. A rendszerváltozást megelőzően az egységes állami vagyonra vonatkozó elképzelés helyett az 1990 utáni időszakban az önkormányzati vagyon komoly alkotmányos védelemben részesült – az állammal szemben is. Az Alaptörvény értelmében az önkormányzati tulajdon köztulajdon, a nemzeti vagyon része, s az önkormányzat feladatellátását szolgálja. **Az önkormányzati vagyon tehát célvagyon, amelynek terjedelme az önkormányzat feladatellátásához kapcsolódik,** s ez az alapvető szabály határozza meg az állam által alkotmányosan megtehető beavatkozások, elvonások, korlátozások kereteit is.³⁰ Jól látható továbbá, hogy az önkormányzatok feladatellátáson alapuló támogatása és társulásra ösztönzése is megjelent az Alaptörvényben. Hatályos alkotmányunk ugyanis azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Kitér továbbá arra is, hogy törvény a kötelező önkormányzati feladat társulásban történő ellátását is előírhatja.³¹

Az Mőtv., sarkalatos törvényként, az Alaptörvénnyel szemben ismeri a helyi önkormányzás fogalmát, tehát az nem tűnt el a magyar jogrendszerből, csupán már nem élvez alkotmányos védelmet. Az Mőtv. úgy foglal állást, hogy **a helyi önkormányzás jog és kötelezettség egyszerre. Egyrészről a helyi önkormányzás a település (települési önkormányzat) és a megye (területi önkormányzat) választópolgárai közösségének kollektív joga,** amely az állampolgári felelősségérzetten és a helyi közösség alkotó együttműködésén alapul. A helyi önkormányzásnak a helyi közakaratot kell kifejeznie, amelyet széles körű nyilvánosságot teremtve és demokratikus módon kell megvalósítani. A helyi önkormányzáshoz való jogot a választópolgárok elsősorban választott képviselőik útján, de kivételesen – az Alaptörvény által is biztosítva – közvetlenül, helyi népszavazáson való részvételükkel is gyakorolhatják. **Másrészről a helyi önkormányzás olyan kötelezettség is,** amelynek révén a helyi önkormányzás alanyai kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, valamint betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

²⁹ CSÖRGITS Lajos (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Kodifikátor*, 2. évf. 2. sz. 7.

³⁰ HOFFMAN István szerk. (2016): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest, HVG-ORAC, 27.

³¹ Alaptörvény 34. cikk (1) és (2) bekezdés.

A szakirodalmi értékelések szerint a helyi önkormányzathoz való jogban megjelenő felelősségi és kötelezettségi szabályok az Alaptörvény O) cikkével állnak összefüggésben, amelynek értelmében mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.³²

Az önkormányzatok típusait is az Mötv. határozza meg. Települési önkormányzatok községekben, városokban, megyei jogú városokban és a fővárosban, valamint a fővárosi kerületekben, területi önkormányzatok pedig megyei szinten működnek. Budapest fővárosban az önkormányzati rendszer kétszintű, a fővárosi és kerületi önkormányzatokból áll. A fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogai egyenlők, feladat- és hatáskörei eltérnek. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat egyben.³³

2. A helyi önkormányzat szervezete és működése

A magyar önkormányzatok belső felépítése „meglehetősen tagolt, szinte leképezi kicsiben az úgynevezett fékek és ellensúlyok rendszerét”. Az önkormányzati szervezet és működés képzeletbeli középpontjában három szerv található:

- **a képviselő-testület és bizottságai,**
- **a polgármester és**
- **a jegyző.³⁴**

1. Az Alaptörvény értelmében **a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.**³⁵ A megyei jogú város, a fővárosi önkormányzat és a megyei önkormányzat képviselő-testületének elnevezése az Mötv. alapján közgyűlés. A képviselő-testület az Alaptörvény alapján feladat- és hatáskörei ellátására bizottságot választhat és hivatalt hozhat létre.³⁶

Alapesetben valóban a képviselő-testület látja el a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit. Minél nagyobb azonban a település, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy ez az elméletileg tiszta konstrukció a valóságban nem pont ugyanígy alakul. **Az önkormányzat lényegéhez az autonómia is hozzátartozik, amelynek része a belső szervezeti tagoltság meghatározása is.** Ebből következően a képviselő-testület a hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, részönkormányzat testületére, jegyzőre vagy társulásra ruházhatja át, miközben a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, s azt bármikor visszavonhatja. **A képviselő-testület általi hatáskör-átruházás korlátja, hogy az Mötv. számos át nem ruházható, kizárt tárgykört határoz meg.** Így például nem átruházható a rendeletalkotás,

³² PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas – Győr Nonprofit Kft., 388.

³³ Mötv. 20–22. §

³⁴ FÁBIÁN Adrián szerk. (2012): *Válogatott helyi önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 132–133.

³⁵ Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés.

³⁶ Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdés.

a szervezetalakítással kapcsolatos hatáskörök, a társulás, az intézményalapítás és a közterület elnevezése. A képviselő-testület feladat- és hatásköreállításra vonatkozó rendjét jellemző módon az önkormányzati rendelet formájában elfogadott szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti. Az összehívást a képviselő-testület egynegyede, a bizottsága és a fővárosi és megyei kormányhivatal is kezdeményezheti. A testület szükség szerinti, de a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület ülései főszabály szerint nyilvánosak, az Mötv. által meghatározott körben van ugyanakkor lehetőség zárt ülés elrendelésére is. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadása esetén – egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen lévő önkormányzati képviselők több mint felének (relatív többség) igen szavazata szükséges. Minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint felének (abszolút többség) támogató szavazata szükséges a javaslat elfogadásához. Minősített többséghez kötött például a rendeletalkotás, a szervezeti kérdések, a társulás és az intézményalapítás is.

A helyi önkormányzat **képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni.** Az önkormányzati rendelet érvényessége tehát ehhez a kihirdetési aktushoz köthető, s azt az alkotmányos célt szolgálja, hogy az önkormányzat rendeleteit a választópolgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerhessék.³⁷ A kihirdetés mellett a saját honlappal rendelkező önkormányzatnak a rendeleteit a honlapon is közzé kell tenni, illetve a 2013. június 30-a után kihirdetett rendeletek elérhetőek a Nemzeti Jogszabálytár honlapján. Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről és a fővárosi, valamint a megyei kormányhivatalnak történő haladéktalan megküldéséről a jegyző gondoskodik.

A képviselő-testület a megbízatása lejárta előtt, név szerinti szavazással, minősített többséget igénylő döntéssel kimondhatja feloszlását. Szabályszerű feloszlás esetén ilyenkor időközi választás tartandó.³⁸

A képviselő-testület **a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a bizottságait**, azok tagjainak számát, feladat- és hatáskörét, valamint a működésük alapvető szabályait. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő is megválasztható, akinek jogai és kötelezettségei megegyeznek a többi, önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel. **A bizottság egyrészt a feladatkörébe tartozóan kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntését, átruházott hatáskörben pedig döntést hoz.**³⁹

³⁷ 47/1993. (VII. 2.) AB határozat.

³⁸ A képviselő-testületre vonatkozó szabályokat lásd Mötv. 41–55. §.

³⁹ A bizottságra vonatkozó szabályokat lásd Mötv. 57–61. §.

2. Az önkormányzati rendszer másik fontos szereplője a polgármester, aki a képviselő-testület elnöke is egyben. A polgármester ebben a minőségben összehívja és vezeti a képviselő-testület üléseit, határozatképesség, döntéshozatal és működés szempontjából azonban önkormányzati képviselőnek tekinthető. A polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt, kinevezi a jegyzőt és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A polgármester tulajdonképpen vétőjogot is gyakorol a képviselő-testület döntései felett, hiszen ha a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, egy alkalommal ismételt tárgyalást kezdeményezhet (felfüggesztő hatályú vétő).⁴⁰ A képviselő-testület a vétő benyújtását követően tizenöt napon belül minősített többséggel erősítheti csak meg saját döntését – szemben a polgármesterrel. A képviselő-testület és a polgármester között esetlegesen kialakuló konfliktusok másik lehetséges dimenziója az, hogy a polgármester sorozatos törvényt sértő tevékenysége vagy mulasztása miatt a képviselő-testület minősített többséggel keresetet nyújthat be a bírósághoz a polgármester tisztségének megszüntetése – és a döntés meghozataláig e tisztségéből történő felfüggesztése – érdekében.⁴¹

3. Az **önkormányzati szervezetrendszer harmadik pillére a jegyző**, aki a polgármester által kinevezve vezeti a polgármesteri hivatalt, s – többek között – dönt a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal dolgozói felett, részt vesz a képviselő-testület ülésén, jelzi a jogszabálysértést és dönt bizonyos hatósági ügyekben.⁴²

A **helyi önkormányzat működésének motorja a polgármesteri hivatal**, amelyet a képviselő-testület az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására hozhat létre. Közös önkormányzati hivatalt hozhatnak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek területét legfeljebb egy önkormányzat területe választja el egymástól, s a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.⁴³ Az önkormányzati reform egyik meghatározó eleme volt a közös önkormányzati hivatalok életre hívása, a reformok az átláthatóság, a racionalizálás és a költségcsökkentés jegyében születtek.⁴⁴

⁴⁰ NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 238.

⁴¹ A polgármesterre vonatkozó szabályokat lásd Mőt. 63–73. §.

⁴² A jegyzőre vonatkozó szabályokat lásd Mőt. 81–83. §.

⁴³ A polgármesteri hivatalra vonatkozó szabályokat lásd Mőt. 84–86. §.

⁴⁴ BÓDI Stefánia (2014): Önkormányzatok. In BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk.: *Jogi alapismeretek honvédtisztjelölteknek*. Budapest, NKE, 67.

3. A helyi önkormányzatok az állami szervek rendszerében

3.1. A helyi önkormányzatok államszervezeti helye

A helyi önkormányzatok alkotmányban tételezett és törvénnyel létrehozott **decentralizált állami szervek**, amelyek az államigazgatás központi szerveihez képest alkotmányosan meghatározott és törvény által védett **önállósággal**, a választópolgárok adott területi közösségét megillető, helyi önkormányzáshoz való kollektív jog alapján intézik a helyi közügyeket.⁴⁵

Az Alaptörvény Az állam című részben konstituálja az önkormányzatokat, s egyben meghatározza az alapvető funkciójukat is.⁴⁶ A helyi önkormányzatok államszervezeti helyét az Mötv. preambuluma fogalmazza meg: „a helyi önkormányzatok **az egységes állami szervezetrendszer részeként** hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélök megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” A helyi önkormányzatok lényegüket tekintve **a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás elemei**.⁴⁷

A helyi önkormányzatok az Alaptörvény és az Mötv. által biztosított, egyben célhoz kötött, törvényi keretek között érvényesülő autonómia birtokában intézik a helyi közügyeket. A helyi önkormányzatok nem alkotnak hierarchikus rendszert, egymással mellérendelt viszonyban állnak, közigazgatási értelemben vett felettes szervük nincs. Állami beavatkozás a működés érdekében lehetséges.⁴⁸ Például az Országgyűlés feloszthatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, a Kormány törvényességi felügyeletet lát el az önkormányzatok felett, az Állami Számvevőszék gazdálkodást érintő ellenőrzése a törvényességen túl a célszerűsége és az eredményessége is kiterjed. A helyi önkormányzatok jogai egyenlők, feladat- és hatásköreik azonban különböznek.

3.2. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek viszonyát az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a bíróság és a Kormány vonatkozásában részletezzük az Alaptörvény és az Mötv. – a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatáról szóló fejezete – alapján.

3.2.1. A helyi önkormányzatok és az Országgyűlés

Itt az Országgyűlés **törvényalkotó** (szabályozó) tevékenységét és az **egyedi ügyekben** hozott döntéseit említjük. Az önkormányzati rendszer stabilitását biztosítja, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az Országgyűlés ebben szabályozza az önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, kötelezően

⁴⁵ PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 308.

⁴⁶ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés: Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

⁴⁷ Kiss Barnabás (2016): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*, Budapest, HVG-ORAC, 434.

⁴⁸ TEMESI (2013): *i. m.*, 277.

ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit, gazdálkodásának alapvető szabályait.⁴⁹ Az autonómia védelmét jelenti, hogy a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört kizárólag az Országgyűlés határozhat meg. Törvényben rendelhető el a kötelező feladat társulásban történő ellátása, továbbá az önkormányzat kölcsönfelvételének feltételéhez, illetve a Kormány hozzájárulásához való kötése.⁵⁰ Az Országgyűlés egyedi döntései az **alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata**s és a területszervezési kérdések. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata *ultima ratio*, végső eszköz, amelyet több hatalmi ág részvételével zajló eljárás előz meg. A kormány terjeszti a javaslatot az Országgyűlés elé az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően. **Területszervezési ügyek**ben az Országgyűlés dönt megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről, székhelyéről és a fővárosi kerületek kialakításáról.

3.2.2. A helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök

A köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati **választások időpontját**.⁵¹ Az Mötv. ezenkívül **területszervezési döntéseket** és a **képviselő-testület feloszlata**s esetén a folyamatos **működést biztosító intézkedést** határoz meg az államfő számára.⁵² A köztársasági elnök az érintett önkormányzat kezdeményezésére, miniszteri ellenjegyzés mellett dönt városi cím adományozásáról, község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, város, község elnevezéséről. A képviselő-testület feloszlata esetén pedig megbízza a kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig gyakorolja a polgármester jogszabályban meghatározott hatásköreit, halaszthatatlan esetben a képviselő-testület átruházható hatásköreit.

3.2.3. A helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság

E kapcsolatrendszerben meghatározó elem az Mötv.-ben rögzített jogvédelem általános szabálya,⁵³ miszerint a helyi önkormányzatok Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörei jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben és az Alkotmánybíróaságról szóló törvényben meghatározott konkrét hatásköreiben eljárva biztosítja az önkormányzati jogok védelmét. Idetartozik, hogy **normakontroll** eljárásban az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgál önkormányzati rendeletet, továbbá, hogy véleményezési jogköre van az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata során. A **véleménynyilvánítás**

⁴⁹ Mötv. 125. §.

⁵⁰ Alaptörvény 34. cikk (1), (2), (5) bekezdések.

⁵¹ Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontja. E hatáskör ellenjegyzéshez nem kötött.

⁵² Mötv. 126. §.

⁵³ Mötv. 5. §.

elvi, ennek során az Alkotmánybíróság nem a Kormány által előterjesztett konkrét tényállításokat vizsgálja, hanem az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést bírálja el.⁵⁴

3.2.4. A helyi önkormányzatok és a bíróságok

A helyi önkormányzatok és a bíróságok viszonyrendszerét új alapokra helyezte az Alaptörvény.⁵⁵ E körbe az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata, a mulasztásos törvénytértés elbírálása és a mulasztás megszüntetésére irányuló kormányhivatali pótlás bírósági garanciái tartoznak.⁵⁶ Az alkotmánybírósági hatáskörökhöz hasonlóan a konkrét bírósági hatáskörök is a jogvédelem említett általános szabályához kapcsolódnak. A Kúria dönt egyfokú eljárásban az **önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről** és megsemmisítéséről. A Kúria dönt az ún. vegyes indítványról is, amikor a más jogszabályba ütköző rendelet egyben alkotmányértő is.⁵⁷ A normakontrollt a megyei és fővárosi kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa és egyedi ügyben az eljáró bíró kezdeményezheti, az érintett személy vagy szervezet közvetlenül nem. Ha a Kúria megállapítja, hogy a rendelet jogszabálysértő, azt megsemmisíti. A **mulasztásos törvénytértés** esetén az önkormányzat nem teljesíti a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét.⁵⁸ Ilyenkor is a Kúria dönt egyfokú eljárásban, indítványozó csak a kormányhivatal lehet. Ha a Kúria szerint az önkormányzat mulasztást követett el, kétlépcsős eljárás következik. Az első, hogy a bíróság határidőt tűz a jogalkotás teljesítésére. Ha a határidő eredménytelenül telik le, akkor következik a **rendeletpótlási eljárás**, bírósági garancia mellett. A kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a megyei, fővárosi kormányhivatal vezetője alkossa meg. Az elrendelést követően az önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. A rendeletpótlás és az ahhoz kapcsolódó jogalkotói hatáskör az Alaptörvényen alapul.⁵⁹ Az így megalkotott rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá. Az önkormányzat az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül ezt a rendeletet, módosítására a kormányhivatal vezetője jogosult.

Önkormányzati rendelet megsemmisítéséről, a mulasztás megállapításáról, a rendeletpótlásról szóló bírósági határozatot és a rendeletpótlás során született önkormányzati rendeletet a *Magyar Közlönyben* és az önkormányzatnál a helyben szokásos módon közzé kell tenni.⁶⁰

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság a rendszerváltoztatás óta négy alkalommal nyilvánított elvi véleményt képviselő-testület feloszlátása kapcsán. Lásd az 1220/H/1992., a 24/2000. (VII. 6.), a 771/H/2004., és a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatokat.

⁵⁵ Lásd részletesen BALOGH Zsolt (2012): Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz.

⁵⁶ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)–d) pont és 32. cikk (4)–(5) bekezdések.

⁵⁷ Lásd 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés. Az Alkotmánybíróság kizárólag alaptörvény-ellenesség esetén vizsgál önkormányzati rendeletet.

⁵⁸ Felhívjuk a figyelmet, hogy önkormányzati rendelet születhet törvényi felhatalmazás és ún. eredeti rendeletalkotási hatáskörben, a törvénytértő mulasztás a felhatalmazás nemteljesítésére vonatkozik.

⁵⁹ Jogszabály megalkotására jogosultságot az Alaptörvény ad. Lásd Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ Megjegyezzük, hogy ezeket az eljárásokat a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény különleges pertípusként szabályozza.

Az Alaptörvény és az Mötv. a fentiekben a rendeleteknél megismert eljárásokat szabályoz önkormányzati határozatok esetén is, ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.⁶¹

3.2.5. A helyi önkormányzatok és a Kormány

E kapcsolatban alapvető elem, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyeletét**.⁶² Ezen túl a Kormány előkészíti az önkormányzatokat érintő törvényjavaslatokat, szervezi a törvények végrehajtását, szabályoz,⁶³ irányítja az államigazgatási feladat ellátását, és hozzájárul az önkormányzat meghatározott költsönfelvételéhez.

A törvényességi felügyelet célja az önkormányzati működés jogszerűségének biztosítása. Az Alaptörvény a szervi kijelölésen kívül szabályozza még, hogy az önkormányzat köteles a rendeletét a kihirdetését követően haladéktalanul megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a jogszabálysértő rendelet felülvizsgálatát,⁶⁴ a törvényen alapuló rendeletalkotási, határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapítását és a pótlás elrendelését,⁶⁵ továbbá, hogy a Kormány indítványozza az Országgyűlésnél az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlását.⁶⁶ A kormányhivatalok 2011. január 1-jén kezdték meg működésüket hazánkban.⁶⁷

Az Alaptörvényben meghatározottakon túl az önkormányzati törvény részletezi a fővárosi és megyei kormányhivatal felügyeleti eszközeit:⁶⁸

- törvényességi felhívás;
- a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, meghatározott esetben összehívása;
- javaslattétel a törvényességi felügyeletért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági vizsgálatát;
- önkormányzati határozat felülvizsgálatának kezdeményezése a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál;
- a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindításának a határozathozatal pótlása elrendelésének kezdeményezésére;
- javaslattétel a törvényességi felügyeletért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;

⁶¹ Mötv. 139–140. §.

⁶² Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés.

⁶³ Pl. a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Kormányrendelet.

⁶⁴ Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés.

⁶⁵ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

⁶⁶ Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés.

⁶⁷ BÓDI (2014): *i. m.*, 67.

⁶⁸ Mötv. 132. §.

- a központi költségvetésből nyújtott támogatások felülvizsgálatának kezdeményezése;
- perindítás a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- fegyelmi eljárás kezdeményezése a polgármester ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- a gazdálkodást érintő vizsgálat kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél;
- törvényességi felügyeleti bírság kiszabása.

Az Mötv. a **kormánytagokat** illetően szabályozza a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (belügyminiszter), a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (Miniszterelnökséget vezető miniszter) és a (szak)miniszter feladatait.⁶⁹ A belügyminiszter készíti elő mind a normatív (például adósságrendezésre vonatkozó jogszabályok), mind az egyedi (például a Kormány hozzájárulásához kötött kölcsönfelvétel) kormánydöntéseket. Ezenkívül vannak költségvetési és fejlesztési feladatai (például koordinálja a fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat). A Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja a törvényességi felügyeletet, kezdeményezi a Kormánynál a képviselő-testület feloszlatására vonatkozó előterjesztés benyújtását, az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálatát, előkészíti a területszervezési döntéseket.

4. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei

A feladatellátás kapcsán az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok érdekében együttműködnek.⁷⁰

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek **szabályozása többszintű, az Alaptörvény, az Mötv. és ágazati törvények** határoznak meg feladatokat. Az Alaptörvény és az Mötv. több pontba szedett felsorolása nem taxatív (tételes) felsorolás, hanem példálódzó jellegű, és felhatalmazást ad további (ágazati) törvényi szabályozásra.

Az alaptörvényi felsorolás az önkormányzatok feladat- és hatásköreiről a helyi önkormányzás lényegét, **a törvényi korlátok között megvalósuló autonómiaelemeket határozza meg.** A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, ennek alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel, kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;

⁶⁹ Mötv. 128–130. §, 132. §.

⁷⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- j) a hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) k) szabadon társulhat más önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.⁷¹

Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a feladat- és hatáskörök törvényi korlátok között érvényesülnek, ugyanakkor védik az önkormányzatok autonómiáját elsősorban a Kormánnyal és a Kormány alá rendelt államigazgatással szemben.

A rendeletalkotás és a normatív határozat meghozatala a helyi közügyek intézése során **szabályozási (jogalkotói) tevékenység**. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. A rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. Rendelet születik például a helyi adókról, a szervezeti és működési szabályzatról. Az önálló igazgatás és a szervezeti és működési rend meghatározása a **szervezetalakítás szabadságát** jelenti. Az önkormányzatok több pontban (e–h) felsorolt **gazdasági alapjainál** kiemeljük, hogy az önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely a feladataik ellátását szolgálja, a tulajdonosi jogokat a képviselő-testület gyakorolja. Az önkormányzat vagyona a tulajdonából és a vagyoni értékű jogokból áll. Az éves költségvetésről a képviselő-testület rendeletet alkot, ebben működési hiány nem tervezhető. Az önkormányzatot gazdálkodási szabadság illeti meg, veszteséges gazdálkodásának következményei őt terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem felelős. Az önkormányzat vállalkozást folytathat, de korlát, hogy nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Az önkormányzat a helyi adókról szóló törvény keretei között rendeletben helyi adót vethet ki. Az Alaptörvény biztosítja az önkormányzati **jelkép és kitüntetés alapításának** lehetőségét, továbbá a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv irányába a tájékoztatás kérését, a döntés kezdeményezését és a véleménynyilvánítást. A **társulási és együttműködési szabadság** is megilleti az önkormányzatokat, korlátot jelent azonban, hogy törvény előírhatja kötelező feladat társulásban történő ellátását.⁷² A társulás célja az adott feladat megfelelő színvonalon történő ellátása.

A feladatok- és hatáskörök többszintű meghatározásában a következő szint **az Mőtv.**, amely **az önkormányzati feladatok lehetséges körét példálódzva sorolja fel, és egyben felhatalmazást ad, hogy törvény más feladatot is megállapítson**. A helyi közügyek és a helyben biztosítható közfeladatok körében helyi önkormányzati feladatok különösen: a településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés, egészségügyi alapellátás, óvodai ellátás, polgári védelem, hajléktalanellátás, helyi közfoglalkoztatás stb.⁷³ Összességében azt mondhatjuk, hogy **az ágazati törvények telepítenek konkrét hatásköröket**

⁷¹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés.

⁷² Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

⁷³ Mőtv. 13. § (1) bekezdés.

az önkormányzatokra, az Mötv. tételes hatáskört csak kivételesen nevesít, például a helyi közbiztonsággal, a parkolási közszolgáltatással kapcsolatban.

Az önkormányzatok szerepe annál erősebb az államszervezetben belül, minél több közügy megoldását utalja törvény a feladatkörükbe. A rendszerváltoztatás során létrejött önkormányzati rendszer (1990) széles feladatkört kapott, de kevésbé igazodott az önkormányzatok teherbíró képességéhez. Húsz év után az önkormányzati rendszer megújításával az állam több területen (oktatás, egészségügy) nagyobb szerepet vállalt, szűkítve az önkormányzati feladatok körét, ugyanakkor jobban igazodva az önkormányzatok teherbíró képességéhez.⁷⁴

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörei között **megkülönböztetünk önkormányzati és államigazgatási** feladatokat. **Az önkormányzati feladatok két nagy csoportja a kötelező és az önként vállalt** (fakultatív) feladatok. Részletezés nélkül utalunk arra, hogy léteznek még az államtól vagy másik önkormányzattól átvállalt feladatok köre is.

Az Alaptörvény garanciális szabályként rögzíti, hogy kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg, és a helyi önkormányzat ezek ellátásához arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.⁷⁵

A kötelező feladat- és hatáskör-telepítésre az Mötv. általánosan és speciálisan, az egyes önkormányzati típusoknál is tartalmaz rendelkezéseket. Az általános szabály szerint a különböző önkormányzati típusoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. **A kötelező feladat- és hatáskörök telepítésénél az ágazati törvény differenciálni köteles.** A differenciálás szempontjai: a feladat- és hatáskör jellege és a helyi önkormányzat eltérő adottságai, különösen a gazdasági teljesítőképessége, a lakosság száma, a közigazgatási terület nagysága.⁷⁶

Az önkormányzati típusok közül a **községi önkormányzat** a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételét biztosító feladatokat köteles ellátni. A **járasszékhely városi, valamint a városi önkormányzat** olyan közszolgáltatásokat lát el, amelyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályoknak megfelelően képes biztosítani. A **megyei jogú város önkormányzata** a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat is biztosítja. A **fővárosi és a fővárosi kerületek** feladatkörei egymástól eltérnek, a fővárosi önkormányzat a települési és a területi önkormányzat feladatait is elláthatja. A **megyei önkormányzat** területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési és koordinációs feladatokat lát el.

Az **önként vállalt feladat** olyan helyi közügy ellátása, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Korlát, hogy nem veszélyeztetheti a kötelező feladat ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az e célra biztosított külön források terhére történhet.

⁷⁴ Az önkormányzati feladatok változásáról lásd még pl. BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz.; HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. *MTA Law Working Papers*, 4. sz.; SZENTE Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz.

⁷⁵ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

⁷⁶ Mötv. 11. § (1)–(2) bekezdés.

Az Alaptörvény szerint törvényben vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendeletben **államigazgatási feladat- és hatáskör** csak kivételesen állapítható meg önkormányzati szervnek (például polgármesternek, megyei közgyűlés elnökének, jegyzőnek).⁷⁷

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye 31–35. cikk

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

119/2012 (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól

1220/H/1992. AB határozat

24/2000. (VII. 6.) AB határozat

771/H/2004. AB határozat

18/2013. (VII. 3.) AB határozat

3097/2012. (VII. 26.) AB végzés

47/1993. (VII. 2.) AB határozat

Felhasznált irodalom

BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz. 37–41.

BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz. Budapest, MTA.

BALÁZS István (2016): Közjogi berendezkedésünk: A helyi önkormányzatok – Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 72–82.

BALOGH Zsolt (2012): Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 15–18.

BALOGH Zsolt (2013): Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 5. sz. 37–42.

BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II.* Budapest, Magvető Kiadó.

BÓDI Stefánia (2014): Önkormányzatok. In BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk.: *Jogi alapismeretek honvédtisztjelölteknek.* Budapest, NKE, 67.

CONSTANT, Benjamin (1988): *The political writings of Benjamin Constant edited by Biancamaria Fontana.* Cambridge, Cambridge University Press.

CSÖRGITS Lajos (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 5–48.

FÁBIÁN Adrián szerk. (2012): *Válogatott helyi önkormányzati modellek.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

HOFFMAN István szerk. (2016): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* Budapest, HVG-ORAC.

HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. *MTA Law Working Papers*, 4. sz. Budapest, MTA.

⁷⁷ Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdés.

- KISS Barnabás (2016): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 434.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas – Győr Nonprofit Kft., 388.
- SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzati közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Elektronikusan elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekezes.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 12.)
- SZENTE Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 11–14.
- TEMESI István (2013): A helyi önkormányzatok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 239–277.

Vákát oldal

XIV. Nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi képviselet egyéb formái¹

Halász Iván

Az önkormányzatiság kérdése az államhatalom egészének a keretében értelmezhető, hiszen az önkormányzati jogok a modern államban az államhatalmi jogosítványok egy részének a – különbözőképpen meghatározott – részközösségekre való delegálása révén keletkeznek. A delegálásnak lehetnek hatékonysági, politikai vagy egyéb társadalmi okai, de a delegálás a hatalommegosztás elvének hatékonyabb megvalósulását is szolgálhatja. **Az önkormányzati jogok köre eltérő lehet, de általában kiterjed az adott részközösséget érintő kérdésekben való részleges döntéshozatalra, az öngazgatásra, a saját vagyonnal való gazdálkodásra.** Ehhez általában szükséges a legitim képviselő-testület megválasztása, de kisebb entitásoknál akár az összes érintett népgyűlése vagy közgyűlése is gyakorolhatja ezeket a döntéshozatali és igazgatási kompetenciákat.

A *Jogi lexikon* definíciója szerint az önkormányzat „...a belső jogokban különböző társadalmi közösségek olyan szervezeti formáit és intézményeit jelenti, amelyek az állam törvényeiben elismert önállósággal és hatáskörrel rendelkeznek, és jogosítványokat saját választott szerveik közreműködésével érvényesítenek.”² Az önkormányzattal közeli rokonságban állnak az autonómia és az öngazgatás fogalmak. A *Jogi lexikon* szerint az autonómia öntörvényűséget, illetve önkormányzatot jelent, azaz „...valamely közösségnek olyan megszervezését, amelynek keretében saját ügyeit maga intézi.”³ Az öngazgatás pedig a társadalom (és közösségei) közös gondjainak megoldását jelenti az érdekeltek közvetlen tevékenysége által.⁴

Sokféle társadalmi közösség rendelkezhet önkormányzatisággal, de kiemelt jelentősége főleg azoknak az önkormányzatoknak van, amelyek közigazgatási feladatokat is ellátnak. Tipikusan ilyenek a helyi és területi önkormányzatok, de a funkcionális önkormányzatok is idesorolhatók. Az utóbbiak önkormányzatisága leginkább a kötelező tagsággal rendelkező szakmai kamarákban nyilvánul meg.⁵ A Magyar Tudományos Akadémia és 2012-től a Magyar Művészeti Akadémia is önkormányzatisággal rendelkezik.

¹ A jelen fejezet támaszkodik *Az alkotmányjog* (szerkesztette: Cserny Ákos, NKTK, Budapest, 2013) tankönyv HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *A nemzetiségek jogai és jogvédelme című alfejezetre*. A mostani szöveg a társszerző hozzájárulásával készült.

² LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex, 533.

³ Uo., 76.

⁴ Uo., 533.

⁵ Tipikusan ilyen szakmai önkormányzatiságot megvalósító kamarák az orvosi vagy mérnöki kamara.

A helyi és területi önkormányzatokhoz legközelebb álló közjogi önkormányzati típust Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatok jelentik. Mindkét önkormányzati típus lényeges közös vonása, hogy az irányításukra hivatott képviselői szerveit az állam által szervezett közjogi választásokon választják meg, amelyekre mellesleg ugyanabban az időben kerül sor. A nemzetiségi alapú önkormányzatiság ebben a formában viszont – a helyi önkormányzatokhoz képest – olyan újdonságnak számít Magyarországon, amelynek megszületése alapvetően a rendszerváltáshoz kötődik.

1. A nemzetiségi autonómia modelljei

A nemzetiségi autonómia eszméje a XIX. századi államfejlődés egyik következménye. Akkor ugyanis Európában fokozatosan a nemzetállam lett a legnépszerűbb államszervezési forma. Az európai nemzetállamok építése logikus módon magával hozta a kisebbségben élő nemzetiségi közösségek nemzetépítő törekvéseit is, amelyek szintén intézményi garanciákat igényeltek saját önálló létezésükre és önigazgatásukra. Ez a kérdés különösen égetővé vált a nemzetiségileg rendkívül sokszínű Közép-Európában. Nem véletlen, hogy a területi autonómia eszméje mellett éppen itt született meg a személyi elvű nemzetiségi autonómia gondolata is.⁶

A kisebbségek autonómiájával foglalkozó szakirodalom napjainkban is a területi és személyi elvű nemzetiségi autonómiák kettősségéből indul ki.⁷ A két említett autonómiatípus között az autonómia alanyában rejlik a lényegi különbség. A területi autonómia esetében az adott terület teljes lakossága számít az autonómia alanyának, a személyi elvű autonómia esetében viszont csak egy meghatározott kisebbségi közösség tagjai, tulajdonképpen függetlenül attól, hogy az adott államon belül hol élnek.⁸ A vonatkozó szakirodalom egyébként a következőképpen definiálja a személyi elvű autonómiát: „...úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája.”⁹ A személyi elvű autonómiák is rendelkeznek önálló választott képviselői szervekkel, amelyek legtöbb esetben a kultúra és az oktatás területén kapnak jogosítványokat. Emiatt ezek az önkormányzatok döntően a kulturális és oktatási autonómia megvalósítására hivatott intézményként is felfoghatók.

A XIX. századi soknemzetiségű Magyarországon a nagyobb nemzetiségek¹⁰ a nemzetiségi-területi autonómiában és az egész ország föderalizálásában látták problémáik megoldását, ezt azonban a korabeli magyar politikai elitek elutasították. Csak a horvátoknak sikerült – az 1868. évi magyar–horvát kiegyezés révén – megvalósítaniuk autonómiatörekvéseiket, ők azonban területi autonómiát élveztek Magyarországon belül. A két világháború közötti nacionalista korszakban (1920–1945) semmilyen nemzetiségi

⁶ Ez a gondolat leginkább a közös monarchia ausztriai részében vert gyökeret, főleg az ottani liberális és szociáldemokrata gondolkodók és politikusok tevékenységének köszönhetően.

⁷ Erről lásd részletesen BRUNNER, Georg – KÜPPER, Herbert (2004): Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 9. évf. 1–2. sz. 466–498.

⁸ TÓTH Norbert – VIZI Balázs (2013): A nemzetpolitika nemzetközi jogi, valamint uniós jogi keretei és környezete. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NKTK, 61.

⁹ BRUNNER–KÜPPER (2004): *i. m.*, 480. és 483.

¹⁰ Mindenekelőtt a horvátok, szerbek, szlovákok és románok, illetve részben az erdélyi szászok.

autonómiaforma nem jött létre, ahogyan az államszocializmus időszaka alatt sem (1949–1989). Az időközben viszonylag kis létszámúvá vált magyarországi nemzetiségek ekkor főleg a rendszer által létrehozott társadalmi-kulturális szervezetek révén tudták kifejezni magukat és megélni a sajátos nemzetiségi igényeiket. Ezek a szervezetek azonban még nem voltak választott, saját közjogi legitimitással rendelkező nemzetiségi önkormányzatoknak tekinthetők, noha működésük bizonyos elemei hasonlítottak azokra.

A gyökeres fordulatra az addigi magyar nemzetiségi politikában az 1989/1990. évi rendszerváltás alatt és után került sor. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény révén került be az Alkotmányba az a szimbolikus jelentőségű fordulat, amely szerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” Ekkor változott meg először az alkalmazott terminológia is, és a nemzetiség kifejezést – feltehetően a vonatkozó nemzetközi jogi joganyagra is figyelemmel¹¹ – felváltotta a nemzeti és nyelvi, majd etnikai¹² kisebbségek szófordulat. **Ekkor került be az Alkotmányba a kisebbségek közéletben való részvételének állam általi biztosítása is.**

Garanciális elemként bekerült az Alkotmányba az is, hogy a törvények biztosítják az ország területén élő kisebbségek képviseletét, és az alkotmányozó megnyitotta a kaput a kisebbségi jogokat szabályozó minősített – kétharmados – többséghez kötött törvény megalkotása és elfogadása előtt. Végül további jogvédelmi mechanizmusként az Alkotmány rendelkezett egy külön ombudsman, nevezetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozíciójának létrehozásáról. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény egy újabb kisebbségi alkotmányos jogot emelt az Alkotmányba, amely alapján a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhattak létre. Ezzel vált teljessé és lényegében 2011. december 31-ig változatlanul az Alkotmány kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseinek összessége. Ezt követően került sor a kisebbségi törvény kodifikálására, majd elfogadására 1993-ban.¹³

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rendezte ezután egészen az Alaptörvény és az új nemzetiségi törvény hatálybalépéséig a hazai kisebbségekre vonatkozó legfontosabb kérdéseket. **A Nektv. létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét és meghatározta a kisebbségek jogait.** Magyarország, jelezvén azt is, hogy a kisebbségek ügyét mennyire komolyan kívánja venni, valamennyi olyan kisebbségi jogi tárgyú nemzetközi szerződésnek a részesévé vált a rendszerváltozást

¹¹ TÓTH Judit (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 302.

¹² Ezt a módosítást az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény eredményezte.

¹³ Érdekesség, hogy a parlament már 1990-ben, még az első demokratikusan választott Országgyűlés megalakulása előtt elfogadott egy törvényt a kisebbségek parlamenti képviseletéről. A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény mindössze nyolc (köztük pl. a zsidó) közösség magát nemzeti-etnikai kisebbségnek valló részének biztosított volna egy-egy parlamenti képviselői helyet, mégpedig úgy, hogy ezeket a képviselőket nem az érintettek, hanem az Országgyűlés által felállított jelölőbizottság választotta volna meg. Ezt a törvényt nem sokkal később a parlament módosította, majd a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény hatályon kívül helyezte, mielőtt még alkalmazására sor kerülhetett volna. A Nektv. kidolgozásáig és elfogadásáig vezető útról lásd DOBOS Balázs (2011): *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest, Argumentum, 110–170.

követően, amelyhez egyáltalán csatlakozhatott.¹⁴ A Nektv. ezenkívül a mai napig érvényesen meghatározta, hogy Magyarország mely népcsoportokat tekint honosnak, azaz jogrendszere szempontjából nemzeti és etnikai kisebbségeknek. **A 13 honos népcsoport a következő:** a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán közösség.

A 2011 áprilisában elfogadott **Alaptörvény és a nyomában megszületett jogszabályok nem változtatták meg gyökeresen a magyarországi kisebbségvédelmi rendszert**, néhány módosításra mégis sor került. **Megváltozott például a terminológia, nemzeti és etnikai kisebbség helyett az Alaptörvény a nemzetiség kifejezést alkalmazza.** Ettől azonban a kisebbségi jogok kedvezményezettjeinek köre változatlan maradt. Ezzel a lépéssel az **alkotmányozó tulajdonképpen visszatért a hagyományos magyar terminológiához**, hiszen a jogszabályok 1868 és 1989 között is ezt a kifejezést használták. A nemzetiség kifejezés visszaállításával megszűnt a nemzeti és az etnikai kisebbségek közötti különbségtétel. 2011-ben megszűnt a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa intézménye, helyette viszont létrejött **az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettesi posztja.** Az utóbbi azonban kisebb önállósággal rendelkezik, mint a korábbi ombudsman. A korábbi szabályozással ellentétben az Alaptörvényben rögzítették, hogy a nemzetiségek **parlamenti munkában való részvételét sarkalatos törvény szabályozza.**

A legutóbbi alkotmányozás következő sajátossága az volt, hogy **a nemzetiségekre vonatkozó utalások az Alaptörvény Nemzeti hitvallásába is bekerültek**, amely megállapította, hogy „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. Miután **2011-ben gyökeresen megváltozott a magyar közjog nemzetfelfogása** (azaz erősödött benne a kulturális-nyelvi dimenzió), a nemzetiségeket már nem nagyon lehet a magyar nemzet tagjának tekinteni. Erre utal a „velünk élő” kifejezés használata is, amely azt is jelentheti, hogy a nemzetiségek nem tartoznak a preambulum kezdőmondatában említett „magyar nemzet” fogalma alá. Vagyis, ebben az értelemben mind a magyar nemzet, mind pedig a nemzetiségek kulturális, és nem politikai közösségeknek tekinthetők. A nemzetiségek ugyanakkor részei a tágabb kört felölelő magyar politikai közösségnek,¹⁵ amit az Alaptörvény normatív része röviden a nép szóval is jelöl. A preambulum ezenkívül megemlíti, hogy a magyar nemzet tagjai vállalják, hogy a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját ápolják és megővjék.

A nemzetiségekre vonatkozó többi utalás már az Alaptörvény törzsszövegében található meg. Annak XXIX. cikke egyéni nemzetiségi jogként ismeri el az önazonosság szabad vállalását és megőrzését, közösségi jogként pedig az anyanyelvhasználatához, az egyéni és közösségi névhasználatához, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatáshoz

¹⁴ Ezek közül a legjelentősebbek az Európa Tanács keretében elfogadott egyezmények: az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdetett, az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye és az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája. Említhető még e körben a 2008. évi VI. törvénnyel kihirdetett, a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, Párizsban 2005. év október 20-án elfogadott UNESCO-egyezmény is.

¹⁵ A politikai közösség fogalom tulajdonképpen a politikai döntéshozatalra (azaz tulajdonképpen a választási részvétellel) feljogosított személyeket jelenti. Erről a kérdésről lásd részletesebben a közös modul számára készített *Alkotmányjog* című tankönyv V. fejezetét – Politikai közösség (nemzet, nemzetiségek, határon túli magyarok, pártok).

és a helyi, valamint országos önkormányzat létrehozásához való jogot. 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 (Nejtv.).

2. A nemzetiség fogalma

Az Alaptörvény ugyan nem, de a Nejtv. 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 Nejtv. hatálya csak magyar állampolgárokra terjed ki. Ezenkívül a Nejtv. 1. számú melléklete felsorolja azokat a népcsoportokat is, amelyeket a jogalkotó a törvény erejénél fogva (*ex lege*) a fenti fogalom meghatározásnak megfelelően ismert el. A Nejtv. ugyanazt a **tizenhárom** – taxatív módon felsorolt¹⁶ – **közösséget** tekinti nemzetiségnek, mint amelyeket a Nektv. nemzeti és etnikai kisebbségekként elismert. Az egyedüli változás az, hogy a cigány szót a roma kifejezés váltotta fel.¹⁷

A korábbi szabályozással megegyezően lehetőség van arra is, hogy a Nejtv. mellékletében fel nem sorolt **más közösségek, illetve azok tagjai is nemzetiséggé nyilváníttassák magukat**, amennyiben megfelelnek a fenti definícióban megfogalmazott, illetve a törvénybe foglalt további feltételeknek. Az új nemzetiség törvénybe foglalásához tehát az kell, hogy 1000 olyan választópolgár, aki a Nejtv. 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, ami a Nejtv. 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, ami azonban az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem köti a törvényhozót.¹⁸ Amennyiben az Országgyűlés elutasító döntést hozna, úgy ettől számított egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő.

A korábbi szabályozástól eltérően a Nejtv. **nemcsak egyéni és közösségi jogok között tesz különbséget, hanem meghatározza azt is, hogy melyek a nemzetiségek alapvető**

¹⁶ 1162/D/2010. AB határozat 4.

¹⁷ A törvényben egyetlen helyen szerepel a cigány szó, még hozzá a nyelvhasználatra vonatkozóan. Lásd Nektv. 22. § (1) bekezdés.

¹⁸ TÓTH (2010): *i. m.*, 310.

jogai.¹⁹ 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.

A Nejt. szerinti **egyéni nemzetiségi jogok** olyan jogok, amelyeket a nemzetiségekhez tartozó magyar állampolgárok egyénként vagy másokkal közösségben is gyakorolhatnak, de nem a közösség a címzettjük. A Nejt. továbbá elismeri a **közösségi nemzetiségi jogokat** és az állam által elismert kollektív jogok közül kiemel néhányat, amelyeket a Nejt. elidegeníthetetlen közösségi jogként aposztrofál. A törvény ebben a kontextusban tárgyalja például a saját intézmény létrehozásához, működtetéséhez és átvételéhez való jogot is. A Nejt. részletesen itt rendezi a nemzetiségek oktatási, kulturális és média jogait, illetve oktatási és kulturális öngazdátását, tehát a nemzetiségi önkormányzatok problémaköre is idetartozik.

3. A nemzetiségi önkormányzati rendszer

Az Alaptörvény és az annak nyomán 2011-ben megszületett új nemzetiségi törvény képviselői rendelkezései egyértelműen a korábbi szabályozásra támaszkodnak. Az Alaptörvény XXIX. cikkének (2) bekezdése szerint „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”, a (3) bekezdés értelmében pedig „A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, [...] valamint a helyi és országos önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” A legnagyobb újdonságot a parlamenti képviselő kérdésére jelenti, de ez a problematika inkább az Alaptörvénynek az államszervezeti fejezetében, az Országgyűlésre vonatkozó részben jelenik meg. Az Alaptörvény Az állam című rész 2. cikkének (2) bekezdése a következőképpen hangzik: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”

Az új nemzetiségi képviselői rendszer megértéséhez emiatt alapvetően két sarkalatos törvényt szükséges megvizsgálni – egyrészt a Nejt., másrészt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt. Előbbi a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó szabályozást tartalmazza, míg utóbbiban a nemzetiségek országgyűlési képviselőjének szabályai találhatók. A nemzetiségi törvény értelmében a **nemzetiségi önkormányzat meghatározása a következő:** „[...] a törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”

A Nejt. viszont nemcsak a nemzetiségi önkormányzatokra ró nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeket, hanem a **helyi önkormányzatokra** is. A helyi önkormányzat ugyanis a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését,

¹⁹ A nemzetiségi alapvető jogokként a Nejt.-ben elkülönített jogosultságokat – egyéni vagy közösségi jogként – a Nejt. is tartalmazta, de nem elkülönülten.

e körben ellátja különösen a település, illetve a megye illetékességi területén jelentkező, a kulturális szolgáltatással, nyilvános könyvtári ellátással, muzeális intézmények fenntartásával, közművelődéssel, tájékoztatással, a nemzetiség szellemi, épített és tárgyi örökségével, írott és elektronikus sajtójával, a szociális alapellátással, a helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos helyi önkormányzati feladatokat. **A helyi önkormányzat** a településen, illetőleg a megyében települési, illetve területi nemzetiségi önkormányzat hiányában **az adott nemzetiség országos önkormányzata javaslataira tekintettel látja el a nemzetiségi jogok érvényesülésével kapcsolatos feladatait**. A helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát, amelynek ülésein a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének kijelölt tagja részt vehet, és a napirendi pontokhoz hozzászólhat.

A nemzetiségi törvény értelmében **háromszintű nemzetiségi önkormányzatok** léteznek. A községekben és a városokban **települési**, a fővárosban és a megyékben **területi**, az országos szinten pedig **országos** nemzetiségi önkormányzatok hozhatók létre. Mind-egyik szint közvetlen választás révén jön létre. A települési és megyei szintű önkormányzatok együttesen alkotják a **helyi nemzetiségi önkormányzatokat**.

A jogszabály részletesen szabályozza a nemzetiségi önkormányzati képviselők létszámát, amely települési szinten három vagy négy fő, területi (azaz megyei vagy fővárosi) szinten hét fő lehet, országos szinten pedig az adott nemzetiség létszámától függően 15 és 47 fő között mozoghat.

Települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell tartani, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. Területi nemzetiségi önkormányzati képviselő-választást pedig akkor, ha a fővárosban vagy megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselő-választás időpontját – az előbbiekkal szemben – mindenképpen ki kell tűzni. További fontos „öröklött” eljárási szabály még az, hogy a nemzetiségi önkormányzati általános választást a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján kell tartani.

2011-ben változások következtek be a **választójog szabályozásában**. Az új nemzetiségi törvény fenntartja ugyan a **választójogosultság regisztrációhoz kötöttségét**, de részben módosultak a választójog egyéb feltételei. A leglényegesebb módosulás az, hogy **megszűnt a nemzetiségi önkormányzati választójog magyar állampolgársághoz kötöttsége**, azaz a nemzetiségi önkormányzati választáson kizárólag az a személy rendelkezik választójogosultsággal, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A **nemzetiségi névjegyzékbe** pedig kérelmére fel kell venni azt, aki

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik,
- az e törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és
- e nemzetiséghez tartozását e törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja.

A választópolgár a lakóhelye szerinti településen vagy a választás kitűzését megelőző harmincadik napig bejelentett tartózkodási helye szerinti településen szerepelhet a névjegyzékben. Fontos garanciális szabály az, hogy **egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet.**

A jogalkotó ezzel kívánta ugyanis kiküszöbölni az ún. etnobiznisz jelenséget, valamint növelni a nemzetiségi választások komolyságát.

Az aktív választójog szabályaitól eltérnek a **passzív választójog feltételei**, amelyek **szigorúbbak**. A névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgár csak akkor választható, ha egyben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is választható, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőtét vállalja, a választást megelőző tíz évben általános vagy időközi nemzetiségi önkormányzati választás során nem volt más nemzetiség jelöltje, valamint a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

A nemzetiségi önkormányzati választások lebonyolítása szempontjából lényegesek még a **jelölés szabályai**. A választásokon értelemszerűen **csak nemzetiségi szervezet állíthat képviselőjelöltet**. Két vagy több nemzetiségi szervezet közös jelöltet is állíthat. A települési nemzetiségi önkormányzati **képviselő jelöléséhez a nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlása szükséges**. Egy választópolgár ugyanakkor **csak egy jelöltet ajánlhat**. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők **választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a fővárosban, megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított**, és egyúttal a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők **választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte.**

Fontos szabály, hogy **egy nemzetiségi szervezet csak egy nemzetiséget képviselhet**. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem pártolja a nemzetiségeken átívelő szervezetek és mozgalmak létezését, hanem a nemzetiségenként szerveződő társadalmi-politikai életet részesíti előnyben. Egy személy csak egy települési, egy területi és egy országos önkormányzati jelölést fogadhat el. A választást pedig csak akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma.

A választópolgár csak azon a településen szavazhat, amelynek nemzetiségi névjegyzékében szerepel. A választópolgár a települési nemzetiségi önkormányzati választásokon általában **három vagy négy települési képviselőjelöltre** szavazhat. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselő-választásokon **egy területi listára**, az országos nemzetiségi választásokon pedig csak **egy országos listára szavazhat**. A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők **választása akkor eredményes, ha legalább annyi jelölt kap szavazatot, mint a megválasztható képviselők száma**. Képviselők azok a jelöltek lesznek, akik az eredményes választáson a megválasztható képviselők száma szerinti legtöbb szavazatot kapják. A területi és országos listákon a rájuk leadott szavazatok arányában osztják ki a mandátumokat. Nem szerezhethet mandátumot az a lista, amely

a választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább öt százalékát – közös lista esetén legalább tíz százalékát, kettőnél több nemzetiségi szervezet által állított közös lista esetén legalább tizenöt százalékát – nem érte el.

4. Az átalakult nemzetiségi önkormányzat fogalma

Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson. Ez a lehetőség azonban nem vonatkozik a fővárosi kerületekre.

Az átalakult nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi önkormányzati jogait és kötelezettségeit, feladat- és hatáskörét törvény állapítja meg. Ilyenkor az önkormányzatok jogaira és kötelezettségeire, feladat- és hatáskörére a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései irányadók. A helyi önkormányzati képviselő-választáson megválasztott **polgármester jogállását viszont az átalakulás ténye nem érinti**, az átalakult nemzetiségi önkormányzat feladatellátását a képviselő-testület és szervei – a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, az önkormányzati hivatal és a jegyző – biztosítja. Ha a települési önkormányzat képviselő-testülete az alakuló ülésén átalakulásról határozott, a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete nem alakulhat meg.

5. A nemzetiségi önkormányzatok jogai, kötelezettségei és kompetenciái

A **nemzetiségi önkormányzati jogok** a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogukat törvényben meghatározott módon, választott képviselők útján gyakorolják. A **nemzetiségi önkormányzati jogok** – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – **minden nemzetiségi önkormányzat tekintetében egyenlők**, ugyanakkor a **nemzetiségi önkormányzatok feladat- és hatásköre eltérő lehet**. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületét illetik meg, a nemzetiségi önkormányzatot az elnök képviseli. A települési nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés. **Sem a különböző típusú nemzetiségi önkormányzatok, sem pedig a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölé rendeltségi viszony.** A nemzetiségi önkormányzat jogi személy. Nemzetiségi önkormányzat részére csak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, és annak ellátásához az Országgyűlésnek biztosítania kell az arányban álló forrást és eszközrendszert. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi ügyekben – a törvény keretei között – önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el. A nemzetiségi önkormányzatoknak nemcsak más nemzetiségi önkormányzatokkal, hanem helyi önkormányzatokkal is lehetőségük van társulni. A **nemzetiségi önkormányzat** a nemzetiségi ügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat,

tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését, és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.

Az országos nemzetiségi önkormányzati hivatal az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A hivatal vezetője köteles jelezni az országos önkormányzat testületének, a bizottságának és az elnöknek, ha döntéseinél jogszabálysértést észlel.

6. A kedvezményes nemzetiségi mandátum az önkormányzati választásokon

A 2011. évi nemzetiségi törvény módosította a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényt. Eszerint: „9/A. § A polgármester-választáson és a települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak választásán **nemzetiségi jelöltnek minősül** a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti nemzetiségi szervezet jelöltje – vagy több, azonos nemzetiséget képviselő nemzetiségi szervezet által állított közös jelölt –, ha a település nemzetiségi névjegyzékében szerepel, és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselét vállalja, a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.”

A 2010. évi önkormányzati törvény ismeri a **kedvezményes nemzetiségi mandátum** fogalmát. Eszerint az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson, egyéni listán a **nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.** Ha sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadának megfelelő szavazatszámot. Kedvezményes mandátumhoz a nemzetiségnek az a jelöltje jut, aki az így megállapított szavazatszámnál többet ért el. Ha egy nemzetiséghez tartozó több ilyen jelölt is van, akkor a legtöbb szavazatot elért nemzetiségi jelölt jut kedvezményes mandátumhoz, szavazategyenlőség esetén pedig sorsolás dönt a kedvezményes mandátumról. Az ilyen módon elnyert kedvezményes mandátummal bővül a képviselő-testület eredetileg meghatározott létszáma. Ha a kedvezményes mandátumot szerző képviselő mandátuma megszűnik, helyébe az ugyanannak a nemzetiségnek a következő legtöbb szavazatot elért jelöltje lép, feltéve, hogy a minimálisan előírt szavazatszámot ő is elérte.

Az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson a **nemzetiségi jelölt a kompenzációs listán kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább huszonöt százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.** Amennyiben sem a polgármester-választáson, sem egyéni választókerületben, sem pedig a kompenzációs listán (ideértve

a nemzetiségi kompenzációs listát is) nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni választókerületekben mandátumot szerzett képviselőkre leadott érvényes szavazatok száma átlagának kétharmadát. A nemzetiségi kompenzációs listán – ha arra az előbb megállapított számnál több töredékszavazat jut – egy kedvezményes mandátumot osztanak ki.

7. A magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselete

A nemzetiségi képviselet kapcsán végül ki kell térni még a **kedvezményes parlamenti mandátum kérdésére**.

*Ahogy már szó volt róla, ez a kérdés régóta problematikusnak számított a rendszer-váltás utáni magyar közjogban. Ezért lényeges az a megoldás, amely 2011 végén született.*²⁰

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény értelmében az országos lista nem csak pártlista, hanem nemzetiségi lista is lehet. E szabályozás szerint tehát **az országos nemzetiségi önkormányzatok saját jelöltlistát tudnak állítani, amelyre azok a magyar állampolgárok szavazhatnak, akik a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepelnek**. Ha ezek a polgárok úgy döntöttek, hogy a nemzetiségi listára akarnak voksolni, nem szavazhatnak pártlistára. Az elfogadott magyar megoldás tehát – például a már évek óta alkalmazott szlovén megoldással szemben – nem ismeri a plurális választójogot. Ami az egyéni jelöltekre való szavazást illeti, itt a nemzetiségi szavazókra is érvényesek az általános szabályok – tehát praktikusán ők is rendelkeznek két szavazattal. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok azonban – mint ahogy ezt korábban említettük – csak a pártlistákra voksolhatnak, nem szavazhatnak az egyéni választókerületi jelöltekre, sőt az országos nemzetiségi önkormányzatok által összeállított listákra sem (pedig a külhonban élő magyar állampolgárok között is előfordulhatnak olyanok, akiknek magyarországi nemzetiségi kötődései vannak).

Nemzetiségi listát tehát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat. A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább **egy százalékanak ajánlása, de legfeljebb ezerötven ajánlás szükséges**. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az **adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt**. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie. Korlátozó szabály viszont, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát. A nemzetiségi listáról **kedvezményesen lehet parlamenti mandátumot szerezni** – igaz, ebben a formában csak egyet, tehát a kedvezményes mandátum elérésén felüli minden további mandátumhoz el kell érni az öt százalékos bejutási küszöböt. A választási törvény ismeri a kedvezményes kvóta fogalmát. Ezt a kvótát pedig

²⁰ Érdekességgént megemlíthető, hogy 2010-ben is elfogadtak egy alkotmánymódosítást, amelynek szövege a következő rendelkezést tartalmazta: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kétezerötven. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” Végül ez a rendelkezés hatályba sem lépett, mivel a hatálybalépítése külön törvényre lett bízva, amelyet viszont nem alkottak meg. Lásd az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §, 5. § (2) bekezdés.

úgy lehet kiszámolni, hogy az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygyel; az így kapott hányados egésze a kedvezményes kvóta.

Ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb vagy egyenlő, mint a kedvezményes kvóta, az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy **a nemzetiségek az általános (azaz nem kedvezményes) mandátumszerzéshez általában szükséges voksok egynegyedével már mandátumot tudnak szerezni.** Ahogyan már említettük – érthető módon – egy nemzetiségi listán csak egy kedvezményes mandátumot lehet szerezni. Ebben az esetben az országos listán megszerzhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával. A lényeg tehát az, hogy a parlamentben megszerzett mandátumok összlétszáma ne lépje túl a megszerzhető mandátumok számát, tehát a 199-et.

Azok a nemzetiségek (pontosabban azok országos önkormányzatai) sem maradnak teljesen képviselő híján, amelyek nem képesek kedvezményes módon sem mandátumot szerezni, mert egy **nemzetiségi szószólót** küldhetnek az Országgyűlésbe. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.

A nemzetiségi szószólókra és a nemzetiségeket képviselő bizottságra vonatkozó szabályozást az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza.

A nemzetiségi bizottságot a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselők és a nemzetiségi szószólók alkotják. Bár ők is jogosultak díjazásra, a szószólók mégsem rendelkeznek „rendes” képviselői státusszal, mozgásterük tehát igen korlátozott, feladatukat végső soron az elnevezésük fejezi ki leginkább. A szószólók például nem szavazhatnak, felszólalni is csak a nemzetiségi érdekeket, jogokat érintő kérdésekben tudnak, nem alakíthatnak frakciókat, továbbá nem vehetnek részt a köztársasági elnök jelölésében, a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványban, nem interpellálhatnak és azonnali kérdésre sincs joguk, kérdést pedig csak a nemzetiségi érdekeket, jogokat érintő ügyben tehetnek fel. Az üléseken viszont felszólalhatnak saját nyelven és a képviselői esküt is ezen a nyelven tehetik le. A jogállásuk tehát éppen a leglényegesebb pontokon eltér a képviselők jogállásától.²¹

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njvtv.)

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

²¹ MÓRÉ Sándor (2016): A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlament* Szemle, 1. évf. 2. sz. 38–39.

Felhasznált irodalom

- BRUNNER, Georg – KÜPPER, Herbert (2004): Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 9. évf. 1–2. sz. 466–498.
- DOBOS Balázs (2011): *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest, Argumentum.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.
- MÓRÉ Sándor (2016): A nemzetiségi szószerkesztő intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle*, 1. évf. 2. sz. 30–51.
- TÓTH Judit (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövővénytől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 302.
- TÓTH Norbert – VIZI Balázs (2013): A nemzetpolitika nemzetközi jogi, valamint uniós jogi keretei és környezete. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 61.

Vákát oldal

XV. A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

Bódi Stefánia

1. Bevezetés: az állam külső és belső védelmi feladatai, valamint erőszak-monopóliuma

Az állam a történelem folyamán kialakított olyan állami szerveket, amelyekkel képes megvédeni saját magát a külső támadásoktól, és képes biztosítani a belső rend fenntartását. Ezek a feladatok teljes mértékben nem adhatók át másnak, annál is inkább, mert az állam már régen jogot formált a kényszeralkalmazási monopóliumra, másként megfogalmazva az erőszak-monopóliumára. Az állam erőszak-monopóliuma célhoz kötött és arra hivatott, hogy növelje a lakosság biztonságát.

Az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése tartalmazza azt a kitétele, hogy „Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.” Az idézett C) cikk (3) bekezdése pedig a következőket mondja ki: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.” Főleg a második idézett bekezdés áll közel az állam kényszeralkalmazási monopóliumához. E monopólium gyakorlásához az államnak eszközökre van szüksége. Ezek az eszközök egyrészt jogi, másrészt intézményi jellegűek. E védelmi célok megvalósításához, illetve az ahhoz szükséges eszközök megteremtése érdekében az állam működtet olyan intézményeket, illetve szolgálatokat, mint a honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szervek.

A globalizációs és integrációs folyamatok révén egyrészt új fenyegetések, másrészt új lehetőségek is megjelentek, ennek hatására az erőszak-monopólium egy része napjainkra átkerült a nemzetközi szervezetekhez.¹

¹ BALOGH László Levente (2011): Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 127. Elektronikusan elérhető: www.poltudszemle.hu/szamok/2011_1szam/balogh.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 12.)

2. A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alaptörvényi helye és definíciója

A magyar állam ezeknek az alapvető védelmi feladatoknak az ellátására létrehozta a Magyar Honvédséget, a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. A rájuk vonatkozó rendelkezéseket az alkotmányozó két cikkben helyezte el: a 45. cikk foglalkozik a Magyar Honvédséggel, a 46. cikk a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. A Magyar Honvédség, rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása viszonylag későn vált az alkotmányos szintű szabályozás részévé, hiszen a fegyveres erők és rendőrség először az 1989. évi nagy alkotmányrevízió során kerültek be az Alkotmány szövegébe.² Bár a VIII. fejezet címében még nem jelentek meg a nemzetbiztonsági szolgálatok, de magában a szövegben említés történt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjairól.³

Az Alaptörvény 45. cikkének (1) bekezdése Magyarország fegyveres erejeként definiálja a Magyar Honvédséget, amelynek alapvető feladata az ország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, továbbá a nemzetközi szerződésekből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban lévő humanitárius tevékenység végzése. A rendőrség alapvető feladata a 46. cikk (1) bekezdésének értelmében a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Nem szabad elfelejteni, hogy 2007-ben az addig önálló jogállású határőrség integrálódott a Magyar Rendőrségbe, és azóta is annak szerves részét képezi.⁴ Az Alaptörvényben közelebbről nem specifikált nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

3. A Magyar Honvédség

3.1. A Magyar Honvédség szabályozásának rövid története

Történelmünk során⁵ az Árpád-házi királyok korában, a haderő a királyi haderőt és a nemesség soraiból kikerült férfiakat jelentette. Az **Aranybulla (1222)** már rendelkezést tartalmazott a nemesek hadviselését illetően. A XIV. századtól alakul ki a bandériális hadsereg,

² PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga*. II. kötet. *Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 370.

³ Az 1989 és 2012 közötti alkotmányos szabályozás értelmezéséről lásd PATYI András (2009): A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég, 1419–1475.

⁴ PETRÉTEI (2013): *i. m.*, 370.

⁵ A történelmi részhez a következő részt használtam fel: TÓTH Zoltán József: A Magyar Honvédség, a rendőrség, és a nemzetbiztonsági szolgálatok fejezetének 1.1. A magyar honvédelem történetének rövid összefoglalása c. részét. (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 Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 255–256.)

amely a nemesi birtokok nagysága utáni haderőállításon alapult, majd később kialakult a zsoldos hadsereg. Magyarországnak 1715 óta van állandó hadserege.⁶

Ezt követően megszületett az **1848. évi XXII. törvény a nemzeti őrseregről**. Ez a törvény kimondta, hogy mindazok a honlakosok, akiknek vagyonuk vagy jövedelmük van, húszéves koruktól ötvenéves korukig – ha gazdai hatalom alatt nincsenek – a nemzetőr-ségbe beírandók, és fegyveres szolgálatot kötelesek tenni. Az **1867. évi XII. törvény** közös hadsereget állított fel Ausztriával, majd az **1868. évi XLI. törvény** létrehozta a Magyar Királyi Honvédséget. A Tanácsköztársaság idején a Vörös Hadsereggel tartotta fenn a rendszer hatalmát.

Időrendben az **1939. évi II. törvénycikk** a következő, amely a honvédelemről szólt és kimondta, hogy a hadkötelezettség annak az évnek január hó 1. napjával kezdődik, amelyben a hadköteles a tizennyolcadik életévét betölti, és annak az évnek december hó 31. napjáig tart, amelyben a hatvanadik életévét betölti.

A szocializmus időszakában Magyar Néphadsereg volt a honvédség elnevezése, és az **1960. évi IV. törvény, majd az 1976. évi I. törvény** rendelkezett a honvédelemről.

Az 1976. évi honvédelmi törvény szabályrendszere azért is érdekes, mert ez volt az a jogszabály, amely számos módosítással átvezette a honvédelem rendszerét a rendszerváltás időszakán.⁷

A rendszerváltáskor az **1993. évi CX. törvény** rendelkezett a haderőről. A legfontosabb változás, hogy hazánk 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz, majd 2004-ben eltörölték a hadkötelezettséget békeidőben. A magyar honvédségről jelenleg a **2011. évi CXIII. törvény** tartalmaz részletes rendelkezéseket, a katonák jogállásáról pedig a **2012. évi CCV. törvény**, a Hjt. rendelkezik.

3.2. A honvédelem fogalma, szabályozása az Alaptörvényben

A honvédelmi tevékenység lényege idegen hatalom fegyveres támadásának elhárítása katonai erővel, illetve a honvédség és a lakosság erre való felkészítése. Magyarország NATO-tagsága⁸ és az Európai Unióhoz való csatlakozás megkívánta a hadsereg és a honvédelmi rendszer átalakítását és fejlesztését. A feladatok eredményes végrehajtása érdekében a Magyar Honvédség 2004-ben áttért az önkéntességen alapuló haderőre, ezzel békeidőben megszűnt az általános hadkötelezettség. Az **Alaptörvény 45. cikkében** tartalmazza, hogy Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség, amelynek alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában

⁶ TÓTH Zoltán József (2013): *i. m.*, 255.

⁷ KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 22. Elektronikusan elérhető: www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2014/06/Katonai-szemle-2014-1.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 04. 11.)

⁸ 1999. évi I. törvény.

és felszámolásában is. A Magyar Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, centrálisan (központilag) vezetett fegyveres állami szervezet. Békében az önkéntességen, megelőző védelmi helyzetben és rendkívüli állapotban az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló haderő.⁹

3.3. A Magyar Honvédség feladatai

A Magyar Honvédségnek vannak belső jogon és nemzetközi kötelezettségvállaláson alapuló feladatai. A belső jogon alapuló feladatokat az Alaptörvény és a honvédelmi törvény 36. §-a állapítja meg, a nemzetközi kötelezettségvállaláson alapuló feladatokat pedig nemzetközi szerződésben vállaltuk, de e feladatokra a honvédelmi törvény és az Alaptörvény is utal. A honvédség feladatait az alábbiakban foglalhatjuk össze.

A Magyar Honvédség belső jogon alapuló feladatai: Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, ami a honvédség legalapvetőbb feladata az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése alapján.

Az államhatárral kapcsolatos feladatai: tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködik a határ őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.

Közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények esetén, ami a bajba jutott magyar állampolgárok mentését, hazatérésük biztosítását jelenti, és az evakuálás végrehajtását.

A honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme: ez a feladat több száz létesítmény, ingatlan, híd, katonai és egyéb, fokozott védelmet igénylő objektum „élőerős” szigorú őrzés-védelmét öleli fel.

Közreműködik a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában: a honvédségnek nem elsődleges feladata ugyan a katasztrófák elhárítása, de nagyban hozzájárul a katasztrófavédelem felkészüléséhez, hiszen például árvíz idején rengeteg katonát vezényelhetnek a mentési feladatokra. Ez a feladat az Alaptörvény 45. cikkének (3) bekezdésén alapul.

Talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása. „Átlagosan 15-20 bejelentés érkezik hetente a honvédség tűzszerészeihez, akik képesek végrehajtani a többnyire második világháború idejéből származó [...] eszköz hatástalanítását...”¹⁰

⁹ A hatályos részhez felhasználtam: KOJANITS László – VÖRÖS Miklós – CZANK László szerk. (2010): *Katonai alapismeretek*. Budapest, Zrínyi Kiadó; BÓDI Stefánia: *A honvédelem rendszere, a honvédelmi kötelezettségek tartalma, a Magyar Honvédség személyi állománya* című tankönyvrészt, 302–328.

¹⁰ BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk. (2014): *Jogi alapismeretek honvéd tisztjelölteknek*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, PETRUSKA Ferenc: *A Magyar Honvédség fogalma, jogállása és feladatai*, 98.

A Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme: a magyar államiság jelképei jelenleg az Országgyűlés épületében tekinthetők meg, a Honvéd Korona-őrség¹¹ elnevezésű szervezet őrzi a nemzeti szimbólumokat.

Katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása: ilyen lehet speciális eszközök, valamint katonai szakértelmet igénylő szolgáltatások nyújtására kötött szerződés (például építkezés, filmforgatás stb.).

Részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében: idesorolható a nemzeti ünnepeken való részvétel, katonai tiszteletadás melletti lobogófelvonás, koszorúzás, hősről való megemlékezés.

Közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában: közfoglalkoztatási jogviszony olyan munkára létesíthető, amely törvény által előírt állami feladat vagy a helyi önkormányzatok törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladata, illetve amely segíti a közösségi célokat. Az álláskereső személyek bevonásával a honvédség akár utánpótlását is biztosíthatja.

Közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott **hadisírokról, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok** végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben: ez a feladat tehát mind belső jogon, mind nemzetközi kötelezettségvállaláson alapulhat.

Nemzetközi kötelezettségvállaláson alapuló feladatok, szövetségi (NATO) és nemzetközi szerződésből eredő katonai kötelezettségek: ez a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok teljesítését jelenti, amelyet az Alaptörvény 45. cikkének (1) bekezdése ír elő. „Magyarország nemzeti érdekeit képviselve, az Alkotmányban meghatározott politikai felelősséggel bíró grémiumok döntése alapján vesznek részt magyar katonák az ENSZ, a NATO, az Európai Unió, az EBESZ és más nemzetközi szervezetek közös békeművelési, válságkezelési és humanitárius segítségnyújtási feladataiban.”¹² Az egyik legjelentősebb nemzetközi kötelezettségvállalást hazánk NATO-csatlakozása eredményezte, amelyet az 1999. évi I. törvénnyel hirdettünk ki. Az Európai Unióban „a Lisszaboni Szerződés hozza létre az EU humanitárius tevékenységének jogalapját. E tevékenység célja segítséget nyújtani a bajba jutott embereknek, állampolgárságukra, vallási, nemi, illetve etnikai hovatartozásukra való tekintet nélkül; de az EU fontos szerepet játszik az Európában és a világ más tájain kialakuló válsághelyzetek kezelésének koordinálásában is.”¹³ Az EBESZ az ENSZ Alapokmány VIII. fejezetében foglaltak értelmében létrejött szervezet, amelynek célja az európai biztonság és stabilitás megőrzése, a konfliktuskezelés, a válságkezelés és a válságok megoldását követő rehabilitáció.¹⁴

Közreműködés nemzetközi megállapodásban meghatározott hadisírokról, hősi emlékművek gondozásában: „a rendszerváltoztatás e tekintetben alapvető szemléleti változást eredményezett. Magyarország számos állammal kötött hadisírgondozást szabályozó bilaterális kormánymegállapodást. Ennek révén a Magyarország területén lévő külföldi hősi temetési helyek jogállása rendezett, védettsége biztosított.”¹⁵

¹¹ 118/2010. (XII. 31.) HM utasítás.

¹² www.kormany.hu/hu/mo/honvedelem (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

¹³ europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_hu (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

¹⁴ www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/EBESZ/EBESZ.htm (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

¹⁵ www.hadisir.hu/hadisir/a_magyar_hadisirgondozas_tortenete (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

3.4. A Magyar Honvédség irányítása és vezetése¹⁶

A Magyar Honvédség működése szempontjából fontos megkülönböztetnünk egymástól két fogalmat, az irányítást és a vezetést. Az Alkotmánybíróság **48/1991. (IX. 26.) AB határozatában** foglalkozott a kérdéssel. Megállapította, hogy az irányító a szervezeten kívül helyezkedik el, nem része annak, de irányítói döntéseket hozhat. Az irányító döntéseket aztán a szervezet vezetése hajtja végre. A honvédséggel kapcsolatban irányítási jogköre az Országgyűlésnek, a Honvédelmi Tanácsnak, a Kormánynak, a honvédelmi miniszternek és a köztársasági elnöknek is van.

Az Országgyűlés legfontosabb feladata a törvényalkotás; a parlament fogadja el a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztési irányait, megállapítja a hadsereg létszámát és az éves költségvetési törvényben biztosítja a szükséges anyagi forrásokat. Megállapítja Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit. Megelőző védelmi helyzet idején dönt a hadkötelezettség bevezetéséről. Kihirdeti a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a terrorveszélyhelyzetet. Rendkívüli állapot esetén dönt a Honvédelmi Tanács létrehozásáról. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt a Magyar Honvédség országon belüli és kívüli alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarországról kiinduló alkalmazásáról. Az Országgyűlés **honvédelemmel foglalkozó állandó bizottsága** folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyar Honvédség felkészültségét és feladatainak megvalósulását.

A honvédelmi miniszter a Magyar Honvédséget érintő jogszabályok, döntések tervezetait elektronikusan megküldi a bizottságnak. A bizottság a kinevezése előtt meghallgatja a Honvéd Vezérkar főnökének jelölt személyt és véleményt nyilvánít alkalmasságáról.

A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. Az elnök a Magyar Honvédségnek nem vezetője, hanem irányítója. Olyan jogokat gyakorol, amelyek nem vonják el a Kormány és az Országgyűlés jogkörét, az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök együttesen kellene ahhoz, hogy lefedjék a honvédséggel kapcsolatos valamennyi feladatot. Az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában értelmezte az elnök és a Magyar Honvédség viszonyát, amelynek során megállapította, hogy a vezetési jogkör csak az irányításnak megfelelően gyakorolható. Az, hogy a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka, nem hatásköri szabály. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök **alkotmányjogi jogállásának része**, és nem a Magyar Honvédségben, illetve a határőrségben viselt rang vagy beosztás. Békeidőben kinevezési jogkörei vannak. Kinevezi és előlépteti a tábornokokat, kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét. A miniszterelnök előterjesztésére jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, amit a Vezérkar dolgoz ki. Az egységek és ezek előljáró parancsnokságai, vagy a vezető szervek részére okirattal csapatzászlót adományoz. A köztársasági elnöknek e jogköreihez ellenjegyzés nem szükséges, kivéve a tábornokok kinevezését, felmentését. Szükségállapotban rendeletet alkothat. A köztársasági elnök a honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól.

¹⁶ A fejezetrészhez felhasználtam a következő irodalmat: BÓDI Stefánia (2010): *i. m.* 308–311.

A Kormány „működésirányítást” végez, amelynek keretében számos feladat- és hatáskört gyakorol. Így dönt a nemzetközi szerződésen alapuló katonai kötelezettségek teljesítéséről. Meghatározza a polgári védelmi felkészítés feladatait. Gondoskodik a szövetségi kötelezettségből eredő tervezési feladatok elvégzéséről. A Kormány dönt az Alaptörvény 47. cikkének (1) bekezdése alapján a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól. Dönt az Alaptörvény 47. cikkének (3) bekezdése alapján a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról. A Kormány – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a honvédség imént említett alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről.

Megelőző védelmi helyzet kihirdetése esetén, illetve váratlan támadás elhárítására az állampolgárok biztonsága és a közbiztonság érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Rendkívüli rendeletalkotásra jogosult megelőző védelmi helyzetben, veszélyhelyzetben és terrorveszélyhelyzetben. A Kormány megtervezi a Magyar Honvédség fenntartásának és fejlesztésének költségeit. A Kormány feladatainak megvalósítása érdekében rendeleteket, határozatokat ad ki. Meghatározza a honvédelemért felelős miniszter honvédelemmel kapcsolatos feladatait, az Országgyűlés elé terjeszti a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló határozati javaslatot. A Kormány köteles évente beszámolni a Magyar Honvédség állapotáról az Országgyűlésnek.

A miniszter felelős a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítéséért és a döntések végrehajtásáért. A honvédelmi miniszter rendeletet adhat ki, vezeti a Nemzeti Katonai Stratégia kidolgozását, amely hosszú távon meghatározza a Magyar Honvédség alkalmazásának és fenntartásának fő elveit, képességfejlesztésének irányait. A honvédelmi miniszter irányítja a megyei védelmi igazgatási szervek honvédelmi feladatainak végrehajtását, irányítja a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot. Rendelettel és egyéb jogi eszközökkel szabályozza a honvédelmi feladatok végrehajtását.

A Honvéd Vezérkar a Honvédelmi Minisztérium szervezetének része. Felső szintű **vezetési** szerv, a vezérkar főnöke vezeti.¹⁷ A vezérkari főnök kidolgozza az ország fegyveres védelmi tervét, a Magyar Honvédség felkészítésének és kiképzésének rendjét, tervezi a mozgósításhoz szükséges ingóságok és ingatlanok igénybevételének rendjét. „A vezérkar feladata stratégiai szintű javaslatok kidolgozása a Magyar Honvédség katonai tevékenységének tervezésére, szervezésére és ellenőrzésére, valamint a harcképesség fejlesztésére.”¹⁸ Megtervezi a nemzetközi szerződésekből fakadó katonai kötelezettségek teljesítését, valamint intézkedik az ország területének légvédelmi, repülő- és készenléti erőkkel történő oltalmazására.

¹⁷ www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/honved-vezerkar/honved-vezerkar (A letöltés időpontja: 2017. 02. 13.)

¹⁸ www.kormany.hu (A letöltés időpontja: 2017. 04. 22.)

4. A rendőrség

4.1. A rendőrség rövid története

A rendészet az egyik legrégebbi, jogilag szabályozott tevékenység, amelynek célja a megzavart belső rend helyreállítása, illetve a belső rend fenntartása. A rendészeti tevékenységek jelentős részét a rendőrség látja el, de részt vesznek benne más, államigazgatási szervek is.¹⁹

Hazánkban a rendőrség előzményeként²⁰ a vármegyék és városok rendészeti feladatainak ellátását említhetjük meg. A fegyveres rendfenntartó szerveket pandúroknak nevezték az 1800-as évek végéig. A kiegyezést követően a rendőrség elnevezés használatos a városokban, vidéken pedig csendbiztosoknak vagy pandúroknak nevezték a rend fenntartóit. „A kiegyezés alapján a rendvédelem a két társország, az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság belügyét képezte, melyet saját hatáskörben működtethettek. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia két társországában a rendvédelmi modellek gyökeresen eltérőek lettek volna. Az Osztrák Császárságban és a Magyar Királyságban a rend fenntartása két fő pilléren nyugodott, a csendőrségen és a rendőrségeken.”²¹

A Magyar Királyi Csendőrséget 1881-ben állították fel az 1881. évi III. törvénycikkkel.

A törvénycikk kimondta, hogy Magyarország területe, Budapest főváros kivételével, hat csendőrkerületre oszlik. A szervezetet kétszer is megszüntették, először a Tanácsköztársaság alatt, majd 1945-ben.

1919-ben viszont létrejött a Magyar Királyi Államrendőrség, amelyet 1932-től Magyar Királyi Rendőrségnek neveztek. Felállításáról az **5047/1919. M.E. számú kormányrendelet** döntött.

1945-ben a csendőrség végleges feloszlásával **Magyar Államrendőrség** jött létre, ezt követően kialakultak a megyei és fővárosi főkapitányságok is.

„Az ideiglenes nemzeti kormány az ország közbiztonságának megszervezésére és egységes irányítása alá helyezése végett elrendelte a csendőrségnek, mint a múlt népellenes intézményének a megszüntetését és szervezetének a feloszlását. A csendőrség megszüntetésével egyidejűleg elrendelte, hogy a magyar állam egész területén a belügyminiszter

¹⁹ FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk. (2005): *Közigazgatási jog, Különös rész*. 3. átdolg. kiadás, Budapest, Osiris, BALLA Zoltán: *Rendészeti igazgatás* című rész, 401–402.

²⁰ A történelmi részhez a következő részt használtam fel: TÓTH Zoltán József: A magyar honvédség, a rendőrség, és a nemzetbiztonsági szolgálatok fejezetének 1.1. A magyar honvédelem történetének rövid összefoglalása c. részét. (TÓTH Zoltán József [2013]: A magyar honvédség, a rendőrség, és a nemzetbiztonsági szolgálatok fejezetének. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 263–264.)

²¹ PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124. Elektronikus elérhető: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00009/pdf/RTF_23_124-143.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 05. 10.)

*legfelsőbb felügyelete és ellenőrzése mellett a magyar államrendőrség gyakorolja az összes rendőrhatalmait és látja el a rendőrközegek útján a rendőrszolgálatot.*²²

Ezek után a rendőrség alkotmányos szintű, jogállami szabályozása csak a rendszerváltást követően valósult meg az 1989. évi XXXI. törvénnyel.

4.2. A rendőrség fogalma, feladatai, szabályozása az Alaptörvényben

Míg a honvédség a külső támadás elhárításával foglalkozik, addig a rendőrség feladata a belső rend, a közbiztonság megteremtésével függ össze, illetve a megsértett belső rend helyreállításával. „A közrend és a közbiztonság egyesek szerint szinonimák, mások szerint a közrend maga a jogrend, egy célállapot. Amit a közrend biztosít (tehát amit a jogrend tényleges érvényesülése során létrehoz), az a közbiztonság.”²³ A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A rendőrségről hazánkban az **Alaptörvény 46. cikk** (1)–(2), (5)–(6) bekezdésén kívül az **1994. évi XXXIV. törvény** rendelkezik, a **2015. évi XLII. törvény** pedig a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szól. **A rendőrség feladatait az alábbiakban foglalhatjuk össze:**²⁴

- a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és a törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése,
- általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását, felderítését,
- szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,
- ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,
- közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,
- ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,
- gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről,
- védi a Magyarország szempontjából különösen fontos személyek életét, testi épségét,
- őrzi a kijelölt létesítményeket,
- engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,
- büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,
- ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén

²² BACSA Gábor (2007): A rendőrképzés 1945–1950. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 13. évf. 16. sz. 7. Elektronikusán elérhető: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00002/pdf/RTF_16_007-014.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 05. 04.)

²³ FÁZEKAS Marianna szerk. (2011): *Közigazgatási jog, Különös rész*. Budapest, Osiris, BALLA Zoltán: *Rendészeti közigazgatás* című rész, 321.

²⁴ Rtv. 1–2. §.

- közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kizorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,
- őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,
 - ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,
 - megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket,
 - elvégzi a törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést.

Magyarország területén:

- felderíti a terrrorszervezeteket,
- megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,
- megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék,
- részt vesz az ENSZ, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a békétámogató és polgári válságkezelési feladatokban,
- a fenntartó kezdeményezésére közreműködik az általános és középiskola rendjének fenntartásában,
- ellátja a segélyhívó számok fogadásából eredő feladatokat,
- a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak.

A rendőrség feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el.

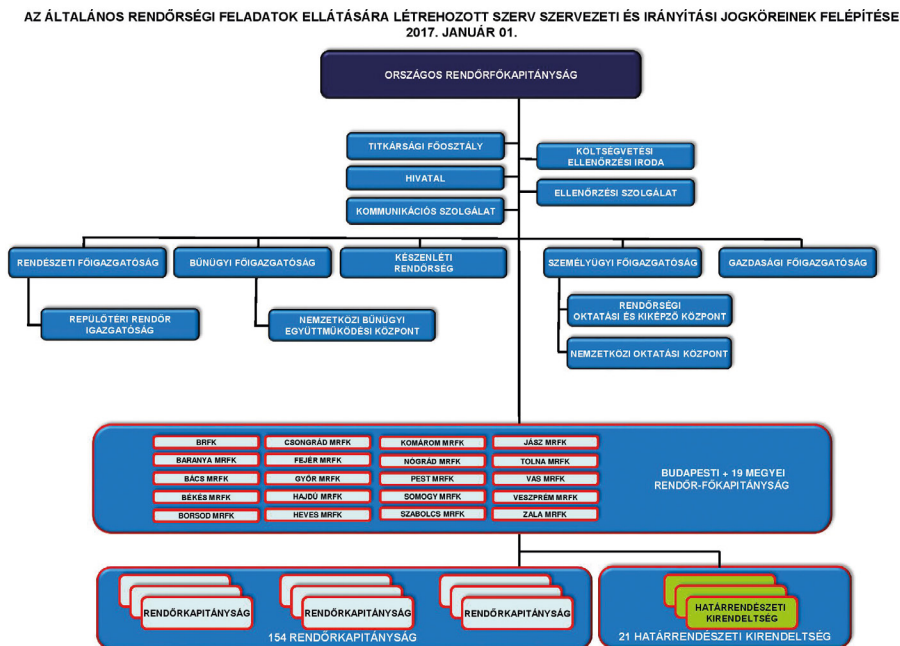
4.3. A rendőrség szervezete, a jogviszony létesítésének szabályai

4.3.1. A rendőrség szervezete²⁵

A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja. A szervezet élén az **Országos Rendőr-főkapitányság** található, élén az országos rendőrfőkapitánnyal. Alatta a területi szinten **megyei, fővárosi rendőr-főkapitányságok** találhatók, ez alatt pedig helyi szinten **154 rendőrkapitányság és kirendeltség** található. Az országos rendőrfőkapitányt a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti

²⁵ Az Rtv. 4. § (2) bekezdése szerint „A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.” A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a terrorizmust elhárító szerv a Terrorrelhárítási Központ. Az NVSZ-t a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rend., a TEK-et a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rend. szabályozza részletesen.

fel. Az országos rendőrfőkapitány helyettesének vagy helyetteseinek, a rendőr-főkapitányságok vezetőinek kinevezésére és felmentésére pedig az országos rendőrfőkapitány tesz javaslatot a miniszternek.



1. ábra

A rendőrség szervezete

Forrás: www.police.hu/sites/default/files/images/20171201150725.jpg (A letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

4.3.2 A szolgálati jogviszony létesítésének feltételei

Szolgálati viszony azzal az önként jelentkező, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárral létesíthető, aki a 18. életévét betöltötte, és életkora – a törvényben meghatározott kivételekkel – a hivatásos szolgálat rá irányadó felső korhatáránál²⁶ legalább tíz évvel kevesebb. További feltétel, hogy rendelkezzen a tervezett szolgálati beosztás besorolási osztálya szerint meghatározott iskolai végzettséggel, a hivatásos szolgálatra és a tervezett szolgálati beosztására egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas legyen, és életvitele nem kifogásolható. Szintén kinevezési követelmény, hogy hozzájáruljon a szolgálati viszony létesítését megelőző, valamint a szolgálati viszony

²⁶ A hivatásos szolgálat felső korhatára a hivatásos állomány tagjára irányadó társadalombiztosítási öregségi nyugdíjkorhatár.

fennállása alatti ellenőrzéséhez, elfogadja egyes alapvető jogainak a törvény szerinti korlátozását, tudomásul veszi, hogy szolgálati viszonyának fennállása alatt szolgálata törvényes ellátását tudta és beleegyezése nélkül a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv²⁷ megbízhatósági vizsgálattal ellenőrizheti. Tudomásul kell vennie és el kell fogadnia a hivatásos szolgálattal járó kötelezettségeket és elvárásokat, valamint nem állhatnak fenn a szolgálati viszony létesítését kizáró körülmények. Nem létesíthető szolgálati viszony olyan személlyel, aki a nemzetbiztonsági ellenőrzés során kiállított biztonsági szakvélemény szerint a biztonsági feltételeknek nem felel meg. A rendőrség hivatásos állományának tagja pártnak vagy pártpolitikai célokat szolgáló egyesületnek nem lehet tagja, ilyen célú alapítvánnyal nem létesíthet jogviszonyt.

4.4. A rendőri intézkedések és az alapjogok viszonya, a Független Rendészeti Panasztestület

A rendőri intézkedések gyakran érintik az állampolgárok alapvető emberi jogait, ezért a leggyakrabban felmerülő kérdés, hogyan legyen a rendőrség hatékony úgy, hogy egyidejűleg betartsa a törvényesség szabályait.

A rendőri intézkedés során a kényszerítő eszközök alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását.²⁸ Természetesen előfordulhat, hogy a rendőri intézkedés az élet kioltását eredményezi, ezekben az esetekben a hozzátartozó kérheti az eset kivizsgálását.²⁹ Az intézkedés folytán megsérült személy részére, amint ez lehetséges, segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa. A rendőrségi törvény tartalmazza, hogy a rendőrség tiszteltben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.³⁰ A rendőri intézkedéseket az emberi méltóság tiszteltben tartásával kell fogyanatosítani. Kimondja továbbá, hogy a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.³¹ A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyi szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja, ilyen lehet például a titkos információgyűjtés. Megjegyezzük, hogy a rendőr magánlakásba bizonyos esetekben külön engedély nélkül is beléphet, például bűncselekmény megszakítása vagy segélyhívás esetén.³² A magánlakásban való tartózkodás csak a feladat végrehajtásához szükséges ideig tarthat. A rendőrség eljárása során számtalan forrásból juthat személyes adatokhoz, azonban gondoskodnia kell arról, hogy a személyes adatok ne kerüljenek illetéktelen személyhez. A rendőrség által bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat bűnüldözési célra

²⁷ Ez a szerv a Nemzeti Védelmi Szolgálat a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rend. alapján.

²⁸ Rtv. 17. § (2) bekezdés.

²⁹ Ilyen eset volt az Oláh v. Hungary, 2004. no.56558/00

³⁰ Rtv. 2. § (1) bekezdés.

³¹ Rtv. 16. § (4) bekezdés.

³² Rtv. 39. §.

lehet felhasználni, a rendőrség köteles megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az érintett személy személyes adatait, így különösen magántitkait és magánéletének körülményeit illetéktelen személy tudomására jutásától megóvja.³³ A rendőrség pártatlanul köteles eljárni, amely nem csupán a párttagság, politikai tevékenység tilalmára utal, de arra is, hogy nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést az állampolgárokkal való bánásmódban. A rendőr köteles tehát a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.³⁴ A tulajdonhoz való jognak számtalan korlátozást kell elviselnie: ilyen lehet például a rendőrség eljárásában, amikor a rendőrség a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállíttatja, ha az a közúti forgalom biztonságát veszélyezteti. Ha a tulajdonos nem állapítható meg, a rendőrség a járművet értékesítheti, vagy más módon hasznosíthatja.³⁵ Megállapíthatjuk, hogy az alapjogok nagy része korlátozható, azonban a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. A korlátozásoknak meg kell felelniük az Alkotmánybíróság által kimondott alapjogi teszteknek.

A **Független Rendészeti Panasztestület**³⁶ az állampolgárok jogainak védelmében eljáró független, jogvédő szerv, amelynél az állampolgár bepanaszolhatja a rendőrséget.

A testület működésének és eljárásainak tapasztalatairól háromévente beszámol az Országgyűlésnek, valamint évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait. A testület 2008-ban kezdte meg működését, és öt tagja van. A testület tagjait az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés választja. A testület tagja olyan, büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy lehet, aki jogi végzettséggel és az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezik, és külön törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzése megtörtént. A testület tagjának megbízatása a megválasztással keletkezik, és hat évre szól. A testület tagja újraválasztható.

A testülethez a panaszbeadványt az állampolgár a sérelmezett rendőri intézkedéstől – vagy ha az később jutott az érintett tudomására, akkor a tudomásszerzéstől – számított húsz napon belül terjesztheti elő.

³³ Rtv. 42. § (2) bekezdés, 90. §.

³⁴ Rtv. 13. § (2) bekezdés.

³⁵ Rtv. 45. § (1) bekezdés.

³⁶ www.repate.hu

5. A nemzetbiztonsági szolgálatok

5.1. A nemzetbiztonság rövid története,³⁷ a nemzetbiztonsági szolgálatok fogalma, szabályozása az Alaptörvényben

Az emberiség történelmében mindig is jelen volt a hírszerzés már egészen a kezdetektől. „Magyarország titkosszolgálati történetének jelentős időszaka azonban csak az 1848–49-es szabadságharc idejétől számítható. A szabadságharc leverését követően az önálló magyar titkosszolgálati tevékenység hosszú ideig szünetelt...”³⁸ „Az önálló magyar **hírszerzés** kialakítása először Károlyi Mihály kormányához köthető, 1918-ban ugyanis a Hadügyminisztériumban felállították az 1. osztályt hírszerzési feladatokkal. Majd Horthy Miklós említhető, aki megszervezte a Nemzeti Hadsereget, ennek keretében hozták létre a hírszerző osztályt. Az önálló magyar **katonai hírszerzést** pedig 1920-tól számíthatjuk.”³⁹ A magyar **állambiztonsági** szervek története 1945-től datálódik, „az egységes, központi állambiztonsági szerv végül a Budapest Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztályából alakult ki.”⁴⁰

„A két világháború közti titkosszolgálatok legfőbb feladata a szélsőjobb- és szélsőbaloldali mozgalmak, valamint a kisantant országok hírszerző szerveinek elhárítása volt. A következő évtizedekben az állambiztonsági szervek története szoros kapcsolatban állt a Szovjetunióval és a szocialista világrendszerrel. A szocialista rendszer felbomlását követően a magyar titkosszolgálatok átalakítására is sor került.”⁴¹

A világ minden országában működnek nemzetbiztonsági szervek, amelyek nem helyettesíthetők sem a rendőrséggel, sem a honvédséggel. Az **Alaptörvény 46. cikkének (3) bekezdése** szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.⁴² A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

5.2. A nemzetbiztonsági szolgálatok tagozódása, feladatai

Magyarország nemzetbiztonsági szervezete az **1995. évi CXXV. törvény** alapján polgári és katonai ágra osztható. Az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ alkotják a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.

³⁷ A történeti rész Boda József könyve és Várhalmi A. Miklós tanulmánya alapján íródott. BODA József (2016): „Szigorúan titkos!”? *Nemzetbiztonsági almanach*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 72–73., 83–90. VÁRHALMI A. Miklós (é. n.): *A titkosszolgálatok rövid története, a titkosszolgálati funkció régen és most* (www.nbh.hu). 538–543. Elektronikusan elérhető: www.varhalmi.hu/cucc/361114_15.pdf

³⁸ VÁRHALMI (é. n.): i. m., 538, 540.

³⁹ BODA (2016): i. m., 72–73.

⁴⁰ Uo., 83–86. A magyar állambiztonság történetéhez hozzátartozik az Államvédelmi Hatóság működése is. Lásd Uo., 86–90.

⁴¹ VÁRHALMI (é. n.): i. m., 541–542.

⁴² www.kormany.hu/hu/mo/rendvedelem/nemzetbiztonsagi-szolgalatok (A letöltés időpontja: 2017. 02. 04.)

Az Információs Hivatal polgári hírszerzési feladatokat lát el. Megszerzi, elemzi, értékeli a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat, továbbá információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrrorszervezetekről; felderíti az ország gazdasága biztonságának és pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékokat és cselekményeket.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal egyrészt kémelhárítást végez, amelynek keretében felderíti és elhárítja a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet. Másrészt az alkotmányos rend védelmében működik közre, így felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására irányuló leplezett törekvéseket. További feladata a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, a menekülti elismerését kérő, illetve a magyar állampolgárságért folyamodó személyek ellenőrzése, valamint elvégzi a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének feladatait.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a jogszabályok keretei között a titkos információgyűjtés eszközeivel és módszereivel szolgáltatást végez az erre feljogosított szervek titkos információgyűjtő tevékenységéhez; törvény által titkos információgyűjtésre, valamint titkos adatszerzésre feljogosított szervek igényei alapján biztosítja az e tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket és anyagokat, igazságügyi szakértői tevékenységet végez.

A Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét; figyelemmel kíséri és a rendelkezésre álló valamennyi adat felhasználásával folyamatosan elemzi Magyarország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetét; folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarország terrorhelyzetére vonatkozó információkat. Közvetlen terrorfenyegetettség esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával. Emellett Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő új jelenségekről elemzéseket, tanulmányokat készít.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat⁴³ felfedi a Magyarország ellen irányuló, támadó szándéokra utaló törekvéseket; felderíti és elhárítja a külföldi titkosszolgálatoknak a Magyarország szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvéseit és tevékenységét. Megszerzi, elemzi és továbbítja a biztonságpolitika katonai elemét érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információkat; biztosítja a Honvéd Vezérkar hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információkat. Információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemlről és más súlyos bűncselekményekről.

5.3. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és ellenőrzése

A nemzetbiztonsági szolgálatok működését az Alaptörvény 46. cikkének (4) bekezdése alapján **a Kormány irányítja.** A Kormány az Információs Hivatalt a polgári hírszerzési

⁴³ 2012. január 1-jével alakult meg a Katonai Felderítő Hivatal (KFH) és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KBH) egyesítésével.

tevékenység irányításáért felelős miniszter (Miniszterelnökséget vezető miniszter), az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot és a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter (belügyminiszter), a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja.⁴⁴

Az illetékes miniszter rendeletek és normatív utasítások által szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését, a nemzetbiztonsági szolgálatok gazdálkodása tekintetében célszerűségi és eredményességi ellenőrzést végez. A miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatok részére egyedi utasítást a főigazgatók útján adhat. A nemzetbiztonsági szolgálatok élén főigazgatók állnak, akiket a miniszter előterjesztésére a miniszterelnök nevez ki, és ment fel. A főigazgató felelős a nemzetbiztonsági szolgálat törvényes, rendeltetésszerű és szakszerű működéséért, a nemzetbiztonsági szolgálat feladatainak végrehajtásáért, a vezetése alatt álló nemzetbiztonsági szolgálat részére utasítást adhat ki.

Végül megemlítjük, hogy az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését **Nemzetbiztonsági Bizottsága** közreműködésével látja el. A bizottság elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet. A miniszter a bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja. A Kormány pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos határozatairól a bizottságot a miniszter útján tájékoztatja.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

48/1991. (IX. 26.) AB határozat

Felhasznált irodalom

BACSA Gábor (2007): A rendőrképzés 1945–1950. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 13. évf. 16. sz. 7–14. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00002/pdf/RTF_16_007-014.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

BALLA Zoltán (2005): Rendészeti igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Közigazgatási jog, különös rész*. 3. átdolg. kiadás, Budapest, Osiris, 401–402.

BALLA Zoltán (2011): Rendészeti közigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog, Különös rész*. Budapest, Osiris, 321.

BALOGH László Levente (2011): Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 119–132. Elektronikusan elérhető: www.poltudszemle.hu/szamok/2011_1szam/balogh.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

⁴⁴ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rend. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

- BÓDI Stefánia (2010): A honvédelem rendszere, a honvédelmi kötelezettségek tartalma, a Magyar Honvédség személyi állománya. In TÁLAS Péter – TÉGLÁSI József – KÁLLAI Attila – MAKALICZA József – NYULÁSZI Tamás – BEREK Tamás – SZARKA Gábor – BÓDI Stefánia – CZANK László – MIHÁLYI László – szerk. KOJANITS László – VÖRÖS Miklós – CZANK László: *Katonai alapismeretek*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 302–328.
- BODA József (2016): „Szigorúan titkos!”? *Nemzetbiztonsági almanach: a felderítés és hírszerzés, valamint a titkos információgyűjtés elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 5–45. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)
- PALASIK Mária (2011): A Hírszerző Osztály szervezete és állománya, 1956–1962. *Betekintő*, 5. évf. 2. sz. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/01200/01268/00018/pdf/EPA01268_betekinto_2011_2_palasik.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)
- PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124–143. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00009/pdf/RTF_23_124-143.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)
- PATYI András (2009): A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég, 1419–1475.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmánya*. II. kötet. *Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRUSKA Ferenc (2014): A Magyar Honvédség fogalma, jogállása és feladatai. In BÓDI Stefánia – KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc szerk.: *Jogi alapismeretek honvéd tisztjelölteknek*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 98.
- 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 Közszerológiai és Tankönyvkiadó, 255–264.
- VÁRHALMI A. Miklós (é. n.): *A titkosszolgálatok rövid története, a titkosszolgálati funkció régen és most*. Elektronikusan elérhető: www.varhalmi.hu/cucc/361114_15.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

Vákát oldal

XVI. A különleges jogrend fogalma

Bódi Stefánia

1. A különleges jogrend alkotmányjogi dilemmája

A különleges jogrend egy adott állam életében olyan időszakot takar, amikor bizonyos okokból el kell térnie az államnak a normál időszaki működéstől, és rendkívüli jogrend, rendkívüli intézkedések lépnek életbe. Ennek kiváltó oka többféle lehet, akár külső, akár belső probléma, vagy akár természeti vagy más katasztrófa is. Alkotmányjogi megközelítésben a legnagyobb gondot annak eldöntése okozza, hogy ebben a szituációban mi a fontosabb: az állam mindenáron való megmentése, és ennek érdekében az alkotmányos állam teljesen félreteheti-e szabályait, vagy az alkotmányos rend megmentése élvez elsőbbséget, és az a célkitűzés, hogy bármilyen helyzetben meg kell őrizni az államnak a demokratikus, jogállami működését biztosító szabályait. Erre vonatkozóan nincs egyetértés, azonban a cél mindenképpen az, hogy az állam működése visszatérjen a hagyományos keretek közé.¹

1.1. Az állam mindenekfelett való védelmét valló nézetek

Ennek az álláspontnak **Carl Schmitt** (1888–1985) német közjogász a leghíresebb képviselője. Schmitt szerint az állam minden helyzetben cselekedhet, különleges jogrend esetén is. Elsőbbséget ad az állami cselekvésnek a joggal szemben, mert úgy véli „az állam működése a nyugodt és normális időkben viszonylag kiszámítható, abnormális helyzetben teljesen kiszámíthatatlan és beláthatatlan... Azok a fogalmak, mint »közbiztonság és közrend«, »veszély«, »szükségállapot«, »szükséges intézkedések«, »állam- és alkotmányellenesség«, »békés meggyőződés«, »létfontosságú érdekek« meghatározatlan és bizonytalan fogalmak.”² „Schmitt arra utal tehát koncepciójában, hogy nem jósolható meg teljesen különleges jogrendben, hogy mi fog történni.”³ Schmitt elméletének legnagyobb kritikusa az olasz **Giorgio Agamben**, aki megfogalmazta, hogy a szuverén valójában egyszerre helyezkedik el a „jogrenden belül és kívül”, és ez Schmitt elméletének legnagyobb paradoxona.⁴ Agamben a Schmitt által felvázolt abszolút

¹ Az alkotmányelméleti rész megírásához felhasználtam: JAKAB András – TILL Szabolcs (2012): *A Különleges jogrend* című tankönyvfejezetét [In TRÓCSÁNYI-SCHANDA szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 429–453.] és MÉSZÁROS Gábor (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban* című doktori disszertációját (Debrecen): https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/237870/Meszáros_Gábor_PhD_ertekezes_20117_titkosított.pdf?sequence=5&isAllowed=y (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.).

² SCHMITT, Carl (2006): *Legálitás és legitimitás*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 42.

³ MÉSZÁROS (2017): *i. m.*, 66.

⁴ Uo., 74.

hatalmat diktatúrákban tudja elképzelni, így a különleges jogrendben hozott intézkedéseket ő is a joghoz közelíti, vagyis a szuverén intézkedésének meg kellene maradnia a jogrenden belül.⁵ Agamben szerint jog és politika határán helyezkedik el a különleges jogrend témaköre, a kivételes állapot a jogszerűség egyik formájaként definiálja önmagát, de ellentmondásos módon olyan jogszerű formának, amelynek jogában áll félretenni a jogszerűséget.

1.2. Az alkotmány elsődlegességét valló nézetek

Ez az álláspont úgy véli, az állam minősített helyzetekben csak időlegesen és jogilag jól körülhatárolható módon, konkrétan leírt intézkedésekkel, jogkörökkel térhet el szabályaitól. Különleges jogrendben az államnak világosan körülhatárolható cselekvési lehetősége van, amely azonban nem korlátlan, mert a jogállamiságnak minden körülmények között fenn kell maradnia, még kivételes helyzetekben is. Az Alaptörvény ezt a felfogást teszi magáévá. Ezt a nézetet **Albert Venn Dicey** (1835–1922) angol alkotmányjogász és **David Dyzenhaus** (1957–) kanadai jogász, egyetemi tanár képviselik. Dicey úgy véli, a szuverén hatalmának külső és belső korlátai vannak,⁶ vagyis mindenkor a jog szupremáciáját hangsúlyozza.

Dicey szerint „a kormány a legönkényesebb hatalmat is a jog alapján gyakorolhatja csak... az alkotmány a jog uralmán alapul, ezért alkalmazásának felfüggesztése egyenesen forradalmat jelentene, vagyis az alkotmányos berendezkedés forradalmi megdöntését.”⁷ „A jog elsődleges a hatalommal szemben – vallja – és ez intézményes garanciákat igényel.”⁸

Dyzenhaus⁹ is a joguralom folyamatos fenntartása mellett érvel, amelyet rule of law projectnek nevez, és hangsúlyozza, hogy azokban a kritikus helyzetben, mikor az állam nyomás alatt van, mint például szükségállapot vagy kivételes intézkedések meghozatala a nemzet biztonsága érdekében, a bíróságoknak kiemelkedő szerep jut a joguralom érvényre juttatásában, de a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szerepe sem nélkülözhető. Az állami szervek ekkor azon dolgoznak, hogy egymással együttműködve jogállami válszakokat adjanak a felmerült problémákra.

A fentebb ismertetett két fő elmélet mellett még megkülönböztethető egyrészt **az állam elsőbbőségét korlátokkal valló nézet**, amely azt vallja, hogy részletes szabályozás szükséges különleges jogrendben, „a pozitív alkotmányjog fölülírhatja az állam pozitív jogot megelőző létezési jogosultságát.”¹⁰ Másrészt az ún. **nyitott alkotmányközpontú felfogás**,¹¹ ami sze-

⁵ Uo., 78.; AGAMBEN, Giorgio (2002): *The state of emergency*. Elektronikusan elérhető: www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.)

⁶ DICEY, A. V. (1982) [1915]: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, LibertyClassics. (Reprint.) Elektronikusan elérhető: files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 12.)

⁷ MÉSZÁROS (2017): *i. m.*, 63.

⁸ PATYI András: A jogállamiság. In CSERNY Ákos szerk. (2013): *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 26.

⁹ Dyzenhaus nézeteit illetően lásd *The Constitution of Law-Legality in a Time of Emergency* című művét, Cambridge University Press, 2006. Elektronikusan elérhető: fethighcourtelibrary.com/maitama/library/ebooks/eb2/Constitution%20of%20law.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.)

¹⁰ JAKAB–TILL (2012): *i. m.*, 434.

¹¹ A megnevezést a Jakab–Till szerzőpáros használja idézett művében, 435.

rint az állam minden hatásköre „a pozitív jogból ered, azonban ezek tartalmazhatnak szükséges esetekre vonatkozóan beépített hatásköröket.”¹²

2. A különleges jogrend előzményei a magyar szabályozásban¹³

Az államokban általában szabályozzák azokat azokat a normál időszaki működéstől eltérő helyzeteket amikor az ország külső vagy belső fenyegetettségnek van kitéve. Ezeket a helyzeteket szokás minősített időszak néven is emlegetni. „A kivételes hatalom lényege, hogy a normál békeidőszaki működéshez képest egyes állami szervek, vagy személyek kiegészítő jogosítványokat kapnak, míg más személyek vagy szervek jogai korlátozásra kerülnek a válsághelyzet megoldása érdekében.”¹⁴

Magyarországon egészen a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló **1912. évi LXIII. törvénycikk**¹⁵ hatálybalépéséig kellett várni a témakörrel kapcsolatban az átfogó szabályozás megszületésére.

A honvédelemről szóló **1939. évi II. törvénycikk** a következő a sorban, amely a kormánynak adott elsődlegesen intézkedési jogot különleges jogrend idején. Egyfajta kontrollt jelent a törvényben, hogy a rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendeleteket be kellett mutatni egy erre a célra alakult 36 fős bizottságnak.

„Az 1939. évi II. törvénycikk komplex szabályozási rendszert tartalmazott a kivételes hatalommal összefüggésben, rendelkezései a minisztériumot, a minisztert, a kormánybiztost és a katonai vezetőket jogosították fel rendkívüli intézkedés meghozatalára.”¹⁶

Időrendben a következő az **1960. évi IV. törvény**, amely a honvédelemről rendelkezett. „Ekkoriban az Alkotmány ugyan tételesen nem szabályozta a minősített időszakok rendszerét, azonban a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény (Hvt.) szabályai alapján beazonosítható valamennyi olyan intézkedés, amelyre a különleges jogrend időszakában a jogkör címzettjének lehetősége van.”¹⁷ A törvény tartalmazta, hogy a rendkívüli intézkedések kizárólag háború idejére vonatkoznak, fennállásuk idejét és végét a Népköztársaság Elnöki Tanácsa határozhatta meg, de a rendkívüli intézkedéseket főként a Minisztertanács állapíthatta meg. „A rendkívüli hatalomgyakorlás jogkörét a háború vagy közvetlen háborús veszély időszaka mellett – eltérően az 1939. évi II. törvénycikktől – az új törvény kiterjesztette a népi demokratikus államrend, illetve a társadalmi rend védelme területére is.”¹⁸

¹² Uo., 435.

¹³ A fejezet rész megírásához felhasználtam KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig című cikkét. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. Elektronikusan elérhető: epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.)

¹⁴ KÁDÁR (2014): i. m., 6.

¹⁵ 1912. évi LXIII. tc. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről

¹⁶ KÁDÁR (2014): i. m., 13.

¹⁷ Uo., 14–15.

¹⁸ HORVÁTH László (2005): Változások a védelmi igazgatás területén. *Vezetés- és Szervezéstudomány*, 142. Elektronikusan elérhető: portal.zmne.hu/download/konyvtar/digitgy/nek/2005_2/07_horvath.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.)

Ezt követően napvilágot látott a honvédelemről szóló **1976. évi I. törvény**. Eszerint a különleges intézkedések nemcsak háború idején voltak elrendelhetőek, hanem időlegesen az állam biztonságát fenyegető veszély idején is. „Az Alkotmány ekkor sem rendelkezett sem a minősített időszakokról, sem a fegyveres erőkről, és az Elnöki Tanácsot hatalmazta fel mindazokkal a jogkörökkel, amelyek az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapítására, kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására irányultak.”¹⁹ „Az Országgyűlés a védelmi igazgatás terén kizárólag a hadiállapot kinyilvánításának és a békekötés jogát gyakorolta.”²⁰

A honvédelemről ezt követően az **1993. évi CX. törvény** rendelkezett, amely részletes rendelkezéseket tartalmazott a rendkívüli intézkedésekről. A rendkívüli intézkedések köre a mai szabályozáshoz hasonló volt, mivel ismerte a jogalkotó a rendkívüli állapot, a szükségállapot fogalmát, és a törvényben ezt a két esetet szabályozta.

Az Alkotmány a törvénnyel ellentétben tehát ismerte még a veszélyhelyzetet és a 19/E. §-ban szabályozott, ekkor még nem nevesített esetet. Ebből lett a későbbiekben a váratlan támadás kategória. A 19/E. § kimondta, hogy „külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”²¹

Meg kell jegyezni, hogy a szükségállapotba ekkor még az ipari és a súlyos természeti katasztrófa fogalma is beletartozott,²² ellentétben a hatályos definícióval. Mondhatjuk, hogy a maihoz hasonló szabályozást tartalmazó 1993. évi törvénnyel a jogállami szabályozás alapjai jöttek létre.

Időrendben a **2004. évi CV. törvény** következik, amely a mostani szabályozást közvetlenül megelőző joganyag. 2004-ben történt a legnagyobb változás a Magyar Honvédséget illetően, mivel megszűnt a békeidőszakban a hadkötelezettség. Ami a különleges jogrendet illeti, ez a törvényi szabályozás következtében kibővült, megjelent ugyanis a megelőző védelmi helyzet fogalma, amelyben a kormány kapott különleges jogalkotási lehetőséget.

A következő honvédelmi törvény, amely az Alaptörvény mellett egyben a különleges jogrendre vonatkozó hatályos szabályokat tartalmazza, a **2011. évi CXIII. törvény** (Htv.). A továbbiakban az Alaptörvény szabályai mellett ennek ismertetésére kerül sor.

¹⁹ HORVÁTH (2005): i. m., 142.

²⁰ Uo., 143.

²¹ Az Alkotmány 1994. január 1-jén hatályba lépett módosítása alkotta meg az Alkotmány 19/E. § szerinti állapotot.

²² Szükségállapot: az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség. Veszélyhelyzet pedig az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása volt, vagyis nem tartozott még ide az ipari szerencsétlenség fogalma. Lásd a korábbi Alkotmányt: 19. § (3) bekezdés i) pontja és 35. § (1) bekezdés i) pontja.

3. A különleges jogrend az Alaptörvényben

A különleges jogrend az **Alaptörvény V. részében**, a 48–54. cikkeken található, és azokat a szabályokat foglalja magában, amikor Magyarország külső vagy belső veszélynek van kitéve. A különleges jogrend egyes eseteit – a rendkívüli állapotot és a szükségállapotot – az **Országgyűlés** az összes képviselő 2/3-ának szavazatával **hirdeti ki**, míg a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez elegendő a jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazata. A veszélyhelyzetet a **Kormány hirdeti ki**. Amennyiben az Országgyűlés akadályoztatva lenne a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésében, ez a köztársasági elnök feladatává válik. Az Országgyűlés akkor van akadályoztatva, ha éppen nem ülésezik, és összehívására az idő rövidsége miatt már nincs lehetőség, vagy összehívása a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt nem lehetséges. Az államfő e jogával viszont kizárólag akkor élhet, ha az akadályoztatás tényét, továbbá a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan megállapította. Ebben az esetben azonban a soron következő országgyűlési ülésen dönteni kell a képviselők 2/3-ának szavazatával a kihirdetés indokoltságáról és az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.

Különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, amely egyfajta garanciaként fogható fel: ez biztosítja, hogy az alkotmányt különleges jogrend idején se lehessen félretenni.

„A kivételes főhatalommal felruházott személy tevékenységét kontrollálni kell, ezt a tevékenységet ma hazánkban az Alkotmánybíróság különleges jogrendben sem felfüggeszthető működése jelenti.”²³

A különleges jogrend egyes eseteiben **bizonyos emberi jogok** az állampolgárok saját biztonsága érdekében **korlátozhatók**, például a mozgásszabadság a kijárási tilalom elrendelésével. Vannak azonban olyan jogok, amelyek különleges jogrend idején sem korlátozhatóak: ezek az élethez való jog, az emberi méltóság, a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma, a beleegyezés nélküli orvosi kísérletek végzésének tilalma, az ártatlanság vételeme, a védőhöz való jog, a *nullum crimen sine lege* elve vagy a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma.

„Az alapjogok korlátozása minden esetben »érzékeny« kérdés, hiszen jogilag a lehetséges korlátozás mélysége és tartalma az a patikamérlegen beállítandó jellemző, amely »elméretezés« esetén a jogállam megszűnését fogja jelenteni... »²⁴

A különleges jogrendnek különböző fajtái vannak, ezeket mutatjuk be a továbbiakban.²⁵

²³ LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. *MTA Law Working Papers*, 49. sz. 2. Elektronikusan elérhető: jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 06. 01.)

²⁴ KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hádijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 5–6.

²⁵ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jelenleg nem található meg a Különleges jogrend esetei között. A válsághelyzetet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény tartalmazza.

3.1. A rendkívüli állapot

A rendkívüli állapotot az **Alaptörvény 49. cikke** határozza meg, amellettt hogy a Htv. is tartalmaz rá vonatkozó rendelkezéseket. A rendkívüli állapot az egyik legsúlyosabb esetet takarja, ugyanis ekkor hadiállapot van, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) fenyeget. Ekkor az Országgyűlés – vagy helyettesítő jogkörében a köztársasági elnök – létrehozza a Honvédelmi Tanácsot, amely rendkívüli állapotban a hatalom legfőbb birtokosa. Átvesszi a Kormány jogait, a köztársasági elnök jogait és részben az Országgyűlés ráruházott jogait. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai a miniszterelnök, a miniszterek, az Országgyűlés elnöke, a frakcióvezetők (az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői), és tanácskozási joggal²⁶ tagja a Honvéd Vezérkar főnöke. A tagok a **Honvédelmi Tanácsban** helyettesíthetők. A Honvédelmi Tanácsban akadályoztatása esetén

- a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke,
- az Országgyűlés elnökét az Országgyűlés által kijelölt alelnök,
- az országgyűlési képviselőcsoport vezetőjét a képviselőcsoport által megválasztott, az Országgyűlés elnökénél bejelentett képviselő,
- a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter,
- a minisztert az államtitkár,
- a Honvéd Vezérkar főnökét a Honvéd Vezérkar főnökének helyettese helyettesíti.

Az elnök vagy a Honvédelmi Tanács tagja akkor van akadályoztatva, ha megbízatása a törvényben meghatározott okból megszűnik, vagy külföldön tartózkodik, továbbá feladatkörének ellátását lehetetlenné tevő állapotba kerül, illetve az idő rövidsége, valamint a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt a Honvédelmi Tanács munkájában való részvétele lehetetlenné válik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a helyettesítés indokoltságát a Honvédelmi Tanács állapítja meg.²⁷

„A rendkívüli állapotban működő hatalomkoncentráló Honvédelmi Tanács ellenőrzését így kívülről az Alkotmánybíróság, illetve belülről a sajátos összetétel (köztársasági elnök, Országgyűlés elnöke, országgyűlési frakciók vezetői, miniszterelnök, miniszterek, tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke) biztosíthatja.”²⁸

A Honvédelmi Tanács működéséről részletesen a Htv. rendelkezik. Eszerint a Honvédelmi Tanács döntéseit zárt ülésen hozza, határozatképes, ha a tagok több mint fele jelen van. Határozatait fősabály szerint egyszerű szótöbbséggel hozza.

Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A Honvédelmi Tanács tagját akkor is csak egy szavazat illeti meg, ha az általa betöltött tisztségek alapján több funkció gyakorlására jogosult, vagy mást is helyettesít. A Honvédelmi Tanács az Alaptörvény és a Htv. keretei között megállapítja ügyrendjét. A Honvédelmi Tanács a hatáskörét – az elnök veze-

²⁶ A semlegességet a civil kontroll elve indokolja. JAKAB–TILL (2012): *i. m.*, 439.

²⁷ Htv. 32. § (1)–(3) bekezdések.

²⁸ LAKATOS (2014): *i. m.*, 3.

tésével – testületként gyakorolja, rendkívüli vagy azonnali döntést igénylő esetben a Honvédelmi Tanács ülésen kívül is határozhat. Ilyenkor a Honvédelmi Tanács tagjai írásban, távbeszélőn vagy az információátvitel más módján közlik állásfoglalásukat az elnökkel. A szóbeli közlést jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Megjegyezzük, hogy a Honvédelmi Tanács ülésen kívül hozott döntésének érvényességéhez a Honvédelmi Tanács tagjai több mint a felének egyetértése szükséges. A törvény tartalmazza, hogy a Honvédelmi Tanács a soron következő ülésen felülvizsgálja az ülésen kívüli döntés indokoltságát és jogszerűségét, egyidejűleg dönt az alkalmazott intézkedés felfüggesztéséről vagy hatályának meghosszabbításáról. A Honvédelmi Tanács döntéseit az elnök és a miniszterelnök írja alá.

A Honvédelmi Tanács dönt rendkívüli állapotban a Magyar Honvédség belföldi vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarországról kiinduló alkalmazásáról. A Honvédelmi Tanács meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, gondoskodik a nemzetközi szerződésen alapuló szövetségi kötelezettségvállalásból eredő feladatok ellátásáról, meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét, jogosult dönteni közkegyelem gyakorlásáról, nemzetközi szerződés kötéséről (kivéve a békeszerződéseket), vagy önkormányzati képviselőtestület feloszlatásáról.

A Honvédelmi Tanács rendeleti úton egyes törvényeket felfüggeszthet, törvényekben foglaltaktól eltérhet, illetve rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Honvédelmi Tanács tevékenységének korlátja, hogy az Alaptörvényt, illetve annak egyetlen rendelkezését sem függesztheti föl, rendkívüli állapotban sem. „A rendkívüli állapot a módosuló államvezetési rend és a rendkívüli intézkedések jellegére tekintettel csak az ország egész területére kiterjedően rendelhető el.”²⁹ A Honvédelmi Tanács rendeletei hatályukat veszítik a rendkívüli állapot végével, kivéve, ha azokat az Országgyűlés meghosszabbítja.

Felmerül a rendkívüli állapot kapcsán az a kérdés, hogy Magyarországnak mint a NATO tagjának ki kellene-e hirdetni a hadkötelezettséget, ha egy szövetséges állam kap hadüzenetet. Jakab András és Till Szabolcs³⁰ arra a következtetésre jut, hogy a kollektív védelmi kötelezettség nem automatikusan lép életbe, hanem a szövetség egésze és a támogató ország döntése alapján, így nem kell automatikusan rendkívüli állapotot hirdetni.

3.2. A szükségállapot

A szükségállapot fogalma, szabályozása az **Alaptörvény 50. cikkében** található.

A szükségállapot fogalma az Alaptörvény hatálybalépésével változáson ment keresztül, tekintettel arra, hogy korábban nem csak a belső rend veszélyeztetése (polgárháború, forradalom, lázadás) tartozott ide, de az ipari katasztrófa és a súlyos elemi csapás esetei is. Ezt a fogalmi keveredést egyszerűsítette a jogalkotó, és jelenleg csak a „belső rend veszélyeztetése” tartozik ide.

²⁹ Uo., 5.

³⁰ JAKAB–TILL (2012): i. m., 438.

Az Alaptörvény azonban nem használja a polgárháború vagy forradalom kifejezéseket, helyette definíciószerű körülírást alkalmaz. Ennek értelmében a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén beszélhetünk szükségállapotról. Ekkor a **köztársasági elnök jogosult rendeletet alkotni** és rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, amelyek harminc napig maradnak hatályban. A köztársasági elnök rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől elterhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

Az Országgyűlés és az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó bizottsága azonban a rendeleteket felfüggesztheti, sőt meg is hosszabbíthatja. (Szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik.) A köztársasági elnök rendelete azonban a szükségállapot végével mindenképpen hatályát veszti. Az Alaptörvény tartalmazza, hogy a Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Szükségállapot idején, ha az Országgyűlés akadályoztatva van, a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról.

3.3. A megelőző védelmi helyzet

Ezt a minősített helyzetet az **Alaptörvény 51. cikke** szabályozza. Megelőző védelmi helyzetben is külső támadás fenyeget, ennyiben ez a helyzet hasonlít a rendkívüli állapotra, de amíg a rendkívüli állapot közvetlen veszély esetén hirdethető ki, itt elegendő az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetett veszélye, vagy pedig szövetségi kötelezettség teljesítéséről van szó.

Hogy a veszély mikor közvetlen vagy közvetett, erre az Alaptörvény vagy a honvédelmi törvény nem tartalmaz rendelkezéseket, ezt a konkrét helyzetben döntenek el. Az Alaptörvény nem határozza meg az időtartamot sem, csak annyit mond, hogy a megelőző védelmi helyzetet meghatározott időre hirdetik ki.

„A megelőző védelmi helyzet a békeidőszaki rendhez képest magasabb fokú védelmi készsétséget jelent, azonban a rendkívüli állapottól eltérően nem ad módot az alapvető jogok felfüggesztésére. Rendkívüli intézkedések ekkor is bevezethetők, ezek az intézkedések magasabb szintre emelik a közigazgatási hatóságok, a rendvédelmi szervek és a honvédség egységeinek készenléti működését. Elsődleges cél az állam demokratikus jogrendjének és közigazgatási, valamint kormányzati egységének a megvédése külső fegyveres támadás esetén.”³¹

Ebben a helyzetben a **Kormány** a rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton legfeljebb hatvan napra vezetheti be. Megelőző védelmi helyzetben az általános hadkötelezettség is bevezethető, ekkor a katonai szolgálat időtartama legfeljebb tizenkét hónap.³² A Kormány a köztár-

³¹ SZABÓ Csaba – HORVÁTH László (2012): Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a Különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 7. évf. 2. sz. 399–400. Elektronikusan elérhető: hadmernok.hu (A letöltés időpontja: 2017. 05. 16.)

³² Htv. 65. §.

sasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja a bevezetett rendkívüli intézkedésekről. A Kormány rendelettel jogosult egyes törvényeket felfüggeszteni vagy törvényi rendelkezésektől eltérni. Ezek a rendeletek a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályukat veszítik.

3.4. A terrorveszélyhelyzet

A legújabb minősített helyzetet az **Alaptörvény 51/A. cikkében**, az Alaptörvény hatodik módosításával szabályozták. Köztudott, hogy napjainkban megemelkedett a terrorcselekmények száma Európa országaiban. Mindezekre a változásokra reagált a jogalkotó Magyarországon.

Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet. Ennek a különleges jogrendi helyzetnek a kihirdetéséhez és meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható. Ebben a helyzetben a Kormány rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart. A Kormány rendeleti úton egyes törvények alkalmazásától eltérhet, illetve egyes törvényeket felfüggeszthet. A rendkívüli intézkedésekről a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. Az Alaptörvény kimondja, hogy a Magyar Honvédséget terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

3.5. A váratlan támadás

A váratlan támadás az **Alaptörvény 52. cikkében** található. A váratlan támadás némileg eltér az eddigiektől, ugyanis itt a Kormány intézkedési kötelezettségéről beszélhetünk, amely a rendeletalkotásnál tágabb fogalom. „Az intézmény létrehozását a délszláv háború indokolta.”³³

Az Alaptörvény kimondja, hogy a Kormány **külső fegyveres csoportoknak** Magyarország területére történő **váratlan betörése esetén** a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására,³⁴ a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetéséig is a támadással arányosan (szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint) azonnal intézkedni köteles. A megtett intézkedésekről a Kormány az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek haladéktalanul beszámolni köteles.

A kormány váratlan támadás esetén rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet. A Kormánynak ezek a rendeletei a váratlan támadás megszűnésével hatályukat veszítik.

³³ JAKAB-TILL (2012): *i. m.*, 447.

³⁴ Tehát légitámadásról is szó lehet.

„A váratlan támadás nemcsak külföldiek által indítható, jelentheti a magyar állampolgárok által külföldről indított támadást is, a megfogalmazás arra utal, hogy a határon túlról indul a betörés Magyarország területére. A váratlanság tényállási elem, de nem kell erőszakosnak lennie a betörésnek.”³⁵

3.6. Veszélyhelyzet

A veszélyhelyzet fogalmát a jogalkotó az **Alaptörvény 53. cikkében** szabályozza. Jelenleg a veszélyhelyzet fogalma az, amely minden ipari szerencsétlenséget és természeti csapást takar. A gyakorlatban ez hazánkban általában árvizet jelent, de jelenthetne más súlyos csapást is, például földrengést, tűzvészt, folyóvizek nagymértékű szennyezettségét vagy olyan intenzív hóesést, amely indokoltá teheti a veszélyhelyzet kihirdetését. Veszélyhelyzetben **a Kormány jogosult olyan rendeletalkotásra**, amelyekkel rendkívüli intézkedéseket vezet be. Az így bevezetett intézkedések hatálya tizenöt napig tart. A Kormány rendeleti úton egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, egyes törvényektől eltérhet. A Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendeletek hatályát meghosszabbíthatja, de e rendeletek a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik.

„A Vörösiszap-katasztrófa hatékony kezelésére a veszélyhelyzeti szabályok szerint került sor, pedig az ipari eredetű katasztrófák a korábbi alkotmányban a szükségállapothoz kapcsolódtak.”³⁶

A veszélyhelyzet olyan helyzet, amelyet a katasztrófavédelmi törvény³⁷ szerint a következő események válhatnak ki:

- elemi csapások, természeti eredetű veszélyek,
- ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek,
- egyéb eredetű veszélyek, különösen:
 - tömeges megbetegedést okozó **humánjárvány vagy járványveszély, állatjárvány**,
 - ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti **vizek haváriaszerű³⁸ szennyezése**,
 - bármely okból létrejövő olyan mértékű **légszennyezettség**, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,
 - **a kritikus infrastruktúrák** olyan mértékű **működési zavara**, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott.

³⁵ JAKAB András (2009): 19/B. § Rendkívüli állapot, 19/C. § Szükségállapot, 19/D. § A rendkívüli állapotról és a szükségállapotról szóló törvény, 19/E. § Külső fegyveres csoport váratlan betörése. In JAKAB András szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 645–671. Lásd ehhez a részhez 665. és 667.

³⁶ JAKAB–TILL (2012): *i. m.*, 431.

³⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény.

³⁸ Az emberi tevékenység során bekövetkező váratlan, nem szándékosan okozott esemény, amely azonban hatásában jelentős, és veszélyezteteti az emberi egészséget vagy környezetet.

3.7. A különleges jogrendben alkalmazható rendkívüli intézkedések

Említettük, hogy különleges jogrend idején, rendeleti úton rendkívüli intézkedések vezethetők be.³⁹ A rendeletet⁴⁰ – a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány döntése esetén – az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján ki lehet hirdetni. Természetesen a rendeletekben foglalt rendkívüli intézkedések igen eltérőek lehetnek annak függvényében, hogy milyen helyzetet kell kihirdetni, hiszen nem mindegy például, hogy rendkívüli állapot vagy árvíz van.

Látható, hogy „a demokratikus jogállamok működésének is vannak tehát különleges esetei, amikor a normál (béke-) időszaki jogrendtől eltérő államhatalmi szervezeti és működési rend alkalmazása válik szükségessé a társadalom életét, az állam működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát fenyegető természeti vagy társadalmi eredetű veszélyek elhárítása érdekében.”⁴¹

A törvény csoportosítása szerint a bevezethető intézkedések fajtái:⁴²

- a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések (például hadkötelezettség bevezetése),
- a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések, (például elrendelhető a sajtótermékek és a tömegtájékoztatást szolgáló más közlemények előzetes ellenőrzése, kijárási tilalom),
- az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések (például rendeletben új bíróságok és ügyészségek létesíthetők),
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések (például elrendelhető a deviza és valuta kötelező vételre felajánlása).

„Az értelmezhetőség és egységesítés szempontját szem előtt tartva a jogalkotó kiemelte az Alkotmányban külön-külön megtalálható törvényi részeket és egy egységes keretbe foglalta. Az Alaptörvény a sarkalatos törvényekkel együttvéve, egy komplex biztonság- és védelempolitikai stratégiai koncepciót alkot a különleges jogrend vonatkozásában.”⁴³

³⁹ A terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot és váratlan támadás idején alkalmazható szabályokat a Htv., míg a veszélyhelyzetben alkalmazható intézkedéseket a Katvéd. törvény tartalmazza.

⁴⁰ E rendeleteket is alapvetően a hivatalos lapban kell kihirdetni, de emellett – vagy ha ez valamilyen okból nem lehetséges – az itt jelzett formában is ki lehet hirdetni. Ettől még a hivatalos lapban való kihirdetés (akár később is) kötelező.

⁴¹ LAKATOS (2014): i. m., 1.

⁴² A jogalkotó ismeri még a megelőző védelmi helyzetben és a veszélyhelyzetben bevezethető intézkedéseket is, amelyek egyúttal lehetnek a közrendre, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozóak, így a törvények tipizálása szerinti intézkedések részben átfedik egymást.

⁴³ SZABÓ–HORVÁTH (2012): i. m., 402–403.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. ápr. 25.)

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

Felhasznált irodalom

AGAMBEN, Giorgio (2002): *The state of emergency*. Elektronikusan elérhető: www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

BÓDI Stefánia (2012): Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények honvédelmi igazgatást és katasztrófavédelmet érintő módosuló rendelkezéseinek bemutatása. In ISASZEGI János sorozatszerk.: *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 33–59.

DICEY, Albert Venn (1982) [1915]: *Introduction to the Study of the law of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Classics. (Reprint.) Elektronikusan elérhető: files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

DYZENHAUS, David (2006): *The Constitution of Law-Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, Cambridge University Press. Elektronikusan elérhető: fcthighcourtelibrary.com (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

HORVÁTH László (2005): *Változások a védelmi igazgatás területén*. Elektronikusan elérhető: <http://docplayer.hu/43721898-Vezetes-es-szervezestudomany.html> (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.

KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 5–46. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

LAKATOS László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. *MTA Law Working Papers*, 49.

MÉSZÁROS Gábor (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-értekezés. Elektronikusan elérhető: jog.unideb.hu/documents/mszros_gbor_phd_rtekezs_2017_titkosított.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

PATYI András (2013): A jogállamiság. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 26.

JAKAB András – TILL Szabolcs (2012): A Különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 429–453

SCHMITT, Carl (2006): *Legalitás és legitimitás*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor.

SZABÓ Csaba – HORVÁTH László (2012): Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a Különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 7. évf. 2. sz. 395–404. Elektronikusan elérhető: http://hadmernok.hu/2012_2_szabo_horvath.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

XVII. A magyar állam szervei az uniós döntéshozatalban

Orbán Balázs András

1. Az Európai Unió alapvonásai

Az Európai Unió nemzetközi szerződésben létrehozott különleges nemzetközi szervezet, amely nevét az 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.¹ Alkotmányjogi értelemben ennek a nemzetközi szerződés(ek) által létrehozott nemzetközi szervezetnek az a különlegessége, hogy más nemzetközi szerződésektől eltérően az **Európai Unió saját jogrendszert hozott létre; s ennek a saját jogrendszernek a legfőbb megkülönböztető jegyét pedig a szupranacionalitás, vagyis a nemzetkefelettség adja.**² A szupranacionalitás alapján az Európai Unió a tagállamokat, akár azok akarata ellenére is, meghatározott cselekvésre kötelezheti, amely végső soron a tagállamok szuverenitása egy részének elvesztését vagy átruházását jelenti.³

Az Európai Unió a megszületésétől kezdve egyre több, a mindennapi életet befolyásoló feladat- és hatáskört kapott, s ezek folyamatos ellátására feltétlenül állandóan működő, a különböző időtávokon megfelelő, jogi aktus formájában megjelenő döntések meghozatalára, végrehajtására, a végrehajtás ellenőrzésére – illetve adott esetben annak kiényszerítésére – szolgáló szerveket kellett létrehozni.⁴ Funkcionális értelemben ugyanúgy megtaláljuk a döntéshozatalra, a végrehajtásra és az ellenőrzésre szakosodott szerveket is, ugyanakkor egyes funkciók jellemzően nem kizárólag egyetlen szervhez kötődnek.⁵

Az Európai Unióra tehát, működése alapján, *sui generis*, sajátos szervezatként tekintünk, amelynek felépítése és a benne található intézmények szerepe nem érthető meg pusztán az unitárius vagy szövetségi államok analógiájával: uniós szinten más például a parlament és a bizottság, mint a tagállamokban a parlamentek és kormányok szerepe,

¹ FEJES Zsuzsanna (2014): Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis: forum: acta juridica et politica*. 58.

² DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 3.

³ DEZSŐ–VINCZE (2014): *i. m.*, 3–4.

⁴ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex Kiadó, 91.

⁵ Uo.

miközben más intézmények (például számvevőszék) szinte csupán árnyalatnyi különbségek fenntartásával gond nélkül megfeleltethetők egymásnak.⁶

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.**⁷ Az Európai Uniót létrehozó tagállamok így ebben a sajátos államszövetségben a döntéshozatali eljárásban betöltött meghatározó szerepükről nem kívánnak lemondani.⁸ Ebből következően kulcsfontosságú vizsgálni, hogy a tagállamok hogyan kapcsolódnak az Európai Unió működéséhez.

2. Az Európai Unió működésének alapjai

Az Európai Unió működésével kapcsolatos alapvető szabályokat az elsődleges uniós jog magját alkotó alapszerződések tartalmazzák, amelyeket a nemzetközi jogban és a tagállamok belső jogában a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó általános szabályok szerint fogadtak el, illetve módosíthatók. Jelenleg, a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől, 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.⁹

Az EUSz 5. cikke alapján **Európai Unió a hatáskör-átruházás elve alapján**, tehát kizárólag az alapszerződésekben meghatározott terjedelemben és az ott meghatározott célok megvalósítás 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 a 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 a tervezett intézkedés – a terjedelme vagy a hatása miatt – az Unió szintjén jobban megvalósítható. 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

⁶ Uo., 92.

⁷ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 42.

⁸ Uo.

⁹ JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 145.

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.

Megosztott hatáskör (az EUMSZ 4. cikke) keretében 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 valósul meg megosztott hatáskör: belső piac; szociálpolitika bizonyos területei; regionális politika; mezőgazdaság és halászat, környezetvédelem; fogyasztóvédelem; szállítás; transzeurópai hálózatok; energia; bel- és igazságügy egyes területei; közegészségügy egyes területei; kutatás, technológiafejlesztés és űrkutatás; valamint fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.

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: 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.

3. Az Európai Unió és a tagállamok közötti kapcsolat elvi alapja az alapszerződésekben

Az Európai Unió működésének alapját tehát a tagállamok által egyhangúlag „jóváhagyott” alapszerződések adják. Ebben a tagállamok határozzák meg az Európai Unióhoz fűződő kapcsolatuk alapjait is. Az EUSz 10. cikke értelmében az **Európai Unió működése a képviseleti demokrácia elvén alapul**, amelyet elsődlegesen:

1. a tagállami állampolgárok közvetlen képviselete az **Európai Parlamentben**,
 2. a tagállamok képviselete az állam-, illetve kormányfők által az **Európai Tanácsban**,
 3. a tagállamok képviselete a tagállami kormányok által az **Európai Unió Tanácsában**
- jelenít meg.

Ezen túlmenően – szintén a képviseleti demokrácia sajátos, uniós dimenziója alapján – minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Európai Unió demokratikus életében, továbbá az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Ennek gyakorlati megvalósulását az alapszerződések számos eszközzel (mint például az európai polgári kezdeményezéssel) próbálják segíteni.

Végezetül az EUSz 12. cikke arról is szól, hogy – szintén a képviseleti demokrácia sajátos, uniós dimenziója alapján – **a nemzeti parlamentek is tevékenyen hozzájárulnak az Európai Unió működéséhez** azáltal, hogy:

1. az Európai Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit,
2. figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását,
3. részt vesznek bizonyos uniós politikák végrehajtását és uniós szerveket értékelő eljárásokban,
4. részt vesznek az alapszerződések felülvizsgálati eljárásaiban,
5. értesítést kapnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról,
6. részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben.

4. A tagállamok megjelenése az Európai Unió legfontosabb intézményeiben

Az alapszerződések önmeghatározása szerint az Európai Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja az Európai Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az Európai Unió, illetve polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Európai Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása. Az Európai Unió ezeket a célokat az alábbi intézmények útján valósítja meg, amelyek között nincs hierarchia, s az alább tárgyalt első négy intézményre általában az Európai Unió politikai intézményeiként szokás tekinteni.¹⁰ **Az alábbiakban az öt legfontosabb (de nem az összes!) uniós intézmény ismertetésére kerül sor.**

Az Európai Tanács az Európai Unió stratégiai és programadó szerve, amely meghatározza az Európai Unió általános politikai irányait és prioritásait, miközben azonban konkrét jogalkotási feladatokat nem lát el. Az Európai Tanács a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből – Magyarország esetében a mindenkori magyar miniszterelnökből –, valamint saját elnökéből és az Európai Bizottság elnökéből áll. Munkájában részt vesz az Európai Unió külügyi és biztonságspolitikai főképviselője is. Az Európai Tanács, elnökének összehívására, félévente minimum kétszer, de manapság a gyakorlatban többször, néhány havonta ülésezik. Az Európai Tanács az Európai Unió irányvonalának, stratégiájának meghatározása során konszenzussal dönt, vagyis valamennyi tagállamnak vétőjoga van. Az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választja meg elnökét.

Az elnök megbízatása egy alkalommal megújítható, aki többek között elnököl az Európai Tanács ülésein, lendületet ad munkájának, gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről és folyamatosságáról, erőfeszítéseket tesz az Európai Tanácson belüli kohézió és konszenzus megteremtésére, és az Európai Tanács minden ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.

¹⁰ VÁRNAY–PAPP (2010): i. m., 93.

Az **Európai Unió Tanácsa** – az Európai Parlamenttel közösen – **ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat**, továbbá bizonyos politikameghatározási és koordinatív feladatokban vesz részt. **A Tanács a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat.** A Tanács **különböző formációkban ülésezik, Magyarországot minden formációban a kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező minisztere képviseli.** A Tanács vertikálisan három szintből épül fel, ezek közül a leglátványosabb tevékenységet kétségkívül a hierarchia csúcsán álló szakminiszteri – politikai – szint jelenti.¹¹ Ezzel szemben a legalsó, szakmai szinten a tagállamok szakértőiből, elsősorban minisztériumi tisztviselőkből és/vagy a tagállamoknak az EU mellé akkreditált állandó képviselőin dolgozó diplomataiból vagy szakdiplomataiból álló munkacsoportok találhatók, ahol a szakmai munka érdemi része történik, s a két szint között helyezkedik el a COREPER II. és a COREPER I. szintje, amelyek a tagállami állandó képviselőt vezető nagykövetekből, illetve azok helyetteseiből állnak.¹²

Az alapszerződések két tanácsi formációt nevesítenek: az Általános Ügyek Tanácsát és a Külügyek Tanácsát. A többi tanácsi formáció meghatározása az Európai Tanács feladata. A Tanács minősített többséggel (ún. kettős többség) határoz, amelyben a tagok legalább 55%-ának – amelynek legalább tizenöt tagállamot kell jelentenie – szavazata szükséges, és ezeknek a tagállamoknak egyben az Európai Unió népességének legalább 65%-át is ki kell tenniük. A blokkoló kisebbségnek a Tanács legalább négy tagjából kell állnia, ennek hiányában a minősített többséget elértnek kell tekinteni.

Az **Európai Parlament** – a Tanáccsal közösen – **ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat, illetve bizonyos politikai ellenőrzési és konzultatív feladatokat is végez.** Az Európai Parlament **az Európai Unió polgárainak képviselőiből áll. A képviselők száma 751, Magyarország 21 képviselői mandátummal rendelkezik.** A polgárok képviselője a tagállamok lakosságszámával arányos, de egy tagállamnak minimum 6, maximum 96 képviselője lehet. Az Európai Parlament tagjait az uniós tagállamok választópolgárai a tagállamok által meghatározott arányos választási rendszerben, közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.

Az Európai Parlament belső működése nagyon hasonló a tagállami parlament működéséhez: az intézmény tagjai közül megválasztja elnökét és tisztségviselőit, illetve képviselőcsoportok, vagy más néven frakciók működhetnek, amelyek ugyanakkor nem nemzeti alapon, hanem politikai hovatartozás szerint szerveződnek. Az Európai Parlamentben jelenleg nyolc ilyen frakció működik, s ezek létrehozásához legalább huszonöt képviselő szükséges, akiknek a tagállamok legalább egynegyedét kell képviselniük. A képviselők az Európai Parlament plenáris üléseinek előkészítése céljából meghatározott területekre szakosodott állandó bizottságokba csoportosulnak.

¹¹ TÓTH Norbert (2013): A magyar állami szervek részvétele az EU döntéshozatalában. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 301.

¹² Uo.

Az Európai Bizottság nem feleltethető meg egyetlen nemzetállami alkotmányos rendben bevett szervnek vagy intézménynek sem.¹³ Az EUSz értelmében az Európai Bizottság előmozdítja az Európai Unió általános érdekeit, és ennek megfelelően megteszi az alkalmas és szükséges kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik az alapszerződések, valamint az alapszerződések alapján az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog érvényesülését, végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. Főszabály szerint az Európai Unió jogalkotási aktusait kizárólag az Európai Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az alapszerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint az alapszerződések által meghatározott más esetek kivételével ellátja az unió külső képviseletét.

Az Európai Bizottság **tehát egyszerre örködik az alapszerződések betartása felett, rendelkezik „törvénykezdeményezési joggal”, ellát a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos tipikus kormányzati funkciókat, és az európai integráció politikai motorjaként viselkedik.**¹⁴

Az Európai Bizottság hivatali ideje öt év. Az európai parlamenti választások figyelembevételével az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek az Európai Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg. A Tanács a megválasztott elnökkel közös megegyezésben elfogadja azt a további személyeket tartalmazó listát, akiket a Bizottság tagjaivá javasol kinevezni. E személyeket a tagállamok javaslatai alapján kell kiválasztani. Az elnöknek, az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a Bizottság többi tagjának mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz. E jóváhagyás alapján az Európai Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel. A Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, amely a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadhat el. Bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén az Európai Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk.

Magyarország egy személyt jelölhet az Európai Bizottságba, illetve az Európai Tanács, a Tanács és az Európai Parlament révén az Európai Bizottság felállításának és megbízatása megszüntetésének teljes folyamatában részt vehet.

Az **Európai Unió Bírósága** a Bíróságból, a Törvényszékből és a különös hatáskörű törvényszékekből áll. Az Európai Unió Bírósága **biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását az alapszerződések értelmezése és alkalmazása során. A Bíróság tagállamonként egy-egy bíróból áll. Munkáját főtanácsnokok segítik. A Törvényszék tagállamonként legalább egy bíróból áll, jelenleg két magyar bíró segíti a munkát. Az Európai Unió Bírósága gondoskodik tehát az uniós jog értelmezéséről és érvényesítéséről.**

Az uniós jog értelmezésére vonatkozó feladatkör legfontosabb eljárása az **előzetes döntéshozatali eljárás**, amelynek alapján az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára az alapszerződések értelmezése, valamint az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése tárgyában. **Ha egy tagállam bírósága – így például magyar bíróság – előtt ilyen kérdés merül fel, és a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés**

¹³ VÁRNAY–PAPP (2010): *i. m.*, 106.

¹⁴ Uo., 106–108.

eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Ha a tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni. Ilyen eljárást bármelyik tagállam bármelyik hivatalos bírói fóruma, vagy akár a tagállami alkotmánybíróság is indíthat, s az eljárásra a szakirodalomban leginkább az európai bírói fórumok közötti alkotmányos párbeszéd egyik eszközeként szoktak tekinteni.¹⁵ **Amint az a fentiekből kitűnik, az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság feladata az uniós jog értelmezése vagy az érvényességéről való döntés, azonban nem feladata e jognak az alapeljárás alapját képező tényállásra történő alkalmazása.** Az Európai Unió Bírósága, amikor az uniós jog értelmezéséről vagy érvényességéről dönt, arra is törekszik, hogy az alapjogvita megoldása szempontjából hasznos választ adjon; a kérdést előterjesztő bíróság feladata levonni a válaszból a konkrét következtetéseket, adott esetben eltekintve a szóban forgó nemzeti szabály alkalmazásától. Az Európai Unió Bíróságának döntéséig a tagállami jogrendszerben található szabályok szerint a folyamatban lévő eljárás felfüggesztésének van helye.¹⁶

Az Európai Unió Bírósága jogérvényesítéssel összefüggő legfontosabb hatáskörei a kötelezettségszegési eljárás és a megsemmisítési eljárás. **A kötelezettségszegési eljárás lényege a tagállamok alapszerződésekből eredő kötelezettségeinek kikényszerítése.** Ha az Európai Bizottság úgy látja, hogy valamely tagállam nem tesz eleget az uniós jogból eredő kötelezettségeinek, akkor ún. „pilot eljárást” indíthat, amelyben a tényállást tisztázhajta. Ha a nézetkülönbség fennmarad, a pilot eljárás a kötelezettségszegési eljárás előszobája volt, az ún. **informális szakasz.** A formális kötelezettségszegési eljárást az Európai Bizottság egy felszólító levéllel indítja („formal notice”), majd a tagállami reakciót követi az ügyről készült, indokolással ellátott vélemény („reasoned opinion”). Ha az érintett tagállam az Európai Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, az Európai Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Emellett nemcsak az Európai Bizottság, hanem bármely tagállam is az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az alapszerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott tagállamnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ha a bírói fórum megítélése szerint az érintett tagállam ezt nem teszi meg, az Európai Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Az Európai Bizottság ekkor meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítélt. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

Az Európai Unió Bíróságának jogérvényesítéssel összefüggő másik fontos hatásköre a megsemmisítési eljárás, amelyben a luxembourgi testület megvizsgálja az uniós

¹⁵ Lásd pl. BURGORGUE-LARSEN, Laurence (2015): The Constitutional Dialogue in Europe: A “Political” Dialogue. *European Journal of Current Legal Issues*, Vol. 21, No. 1.

¹⁶ Az eljárással kapcsolatban lásd az Európai Unió Bíróságának a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan című, 2012/C 338/01. számú ajánlását.

jogalkotási aktusok jogszerűségét – vagyis tulajdonképpeni érvényességét –, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy az Európai Bizottság nyújthat be leginkább ilyen keresetet hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az alapszerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Ha a kereset megalapozott, az Európai Unió Bírósága a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja.

5. Az Országgyűlés és a Kormány szerepe az uniós döntéshozatalban

Magyarország és az Európai Unió közötti viszony alapját az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében található ún. „Európa-klauszula” határozza meg. Ennek az „Európa-klauszulának” az elődje hasonló tartalommal, még hazánk uniós csatlakozása előtt, tulajdonképpen **„csatlakozási klauszulaként”** lépett hatályba abból a célból, hogy megteremtse hazánk Európai Unióban való részvétele feltételeit és kereteit. A korábbi és a mostani klauszula tehát **felhatalmazást ad, hogy Magyarország olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján egyes, 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 mértékig** kerülhet sor;
2. csak egyes, Alaptörvényből eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a **közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott.**

Amint azt az előző alcímekben láthattunk, ebben a közös hatáskörgyakorlásban a magyar alkotmányos szervek közül elsődlegesen a Kormány vesz részt, így a Kormány az uniós együttműködés magyarországi motorja. Hazánkat a miniszterelnök képviseli az Európai Tanácsban, a Tanácsban pedig a Kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező tagja gyakorolja a szavazati jogot. Az Európai Bizottság magyar tagját is a Kormány jelöli, és az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárásokban szintén a Kormány képviseli Magyarországot. **A Kormány ilyen mértékű dominanciája komoly torzulást jelenthet a parlamentáris kormányformában, ahol – ahogyan azt az Alaptörvény is kimondja – a legfőbb népképviselői szerv az Országgyűlés.** A kérdéssel foglalkozó szakirodalomban jellemzően a nemzeti parlamentek előtt álló egyik legnagyobb kihívásként tekintenek az európai integráció során az Európai Parlament és tagállami kormányok „elszívó hatására”, amely végső soron a tagállami parlamentek eljelentéktelenedésével járhat.¹⁷ **Ezt a folyamatot is ellensúlyozandó, illetve következően a parlamentáris kormányforma alapvetéseiből, az Alaptörvény és az uniós jog is erős, három pilléren**

¹⁷ PALONEN, Kari (2016): Epilogue: Some Challenges to Parliamentarism. In IHALAINEN, Pasi – ILIE, Cornelia – PALONEN, Kari eds.: *Parliament and Parliamentarism – A Comparative History of a European Concept*. New York – Oxford, Berghahn Books, 315.

nyugvó hatásköröket biztosít az Országgyűlésnek az uniós döntéshozatalban való részvételre.

Egyrészt az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján az Európa-klauszulában foglalt nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az uniós alapszerződések módosítására tehát az országgyűlési képviselők minősített többségű támogatása nélkül nincs alkotmányos lehetőség.

Másrészt az Alaptörvény 19. cikke alapján az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő Kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormánynak pedig az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével kell eljárnia. Ez annál is inkább indokolt, hiszen az uniós jogalkotási aktusok egy része kifejezetten érinti az Országgyűlés hatáskörét – valószínűsíthetően törvénymódosítással jár. Az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési mechanizmusnak ezért rendkívüli jelentősége van, s ezt az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény szabályozza.

Az Országgyűlés a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti **ellenőrzési jogokat az európai ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága útján is gyakorolhatja, amelynek ebben az esetben ügydöntő jogköre van.** Az Országgyűlés számára jogként határozza meg az Országgyűlésről szóló törvény, hogy bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt álláspontról. Az Országgyűlés – az egyeztetés keretében, az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel észszerű határidőn belül – az európai uniós tervezettel kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el és megjelölheti azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni.

A Kormány mindemellett köteles az Országgyűlés számára hozzáférést biztosítani minden uniós jogi aktustervezethez, javaslatához és dokumentumhoz, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel. Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolása ugyanakkor kormányzati szinten is komoly tárcaközi koordinációt igényel. Az ebben részt vevő legfontosabb szervek a Kormány, a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter, valamint az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB). Az EKTB általános feladata az európai uniós ügyek kormányzati koordinációja, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. E kormányzati összehangolási folyamatba csatlakozhat be adott esetben az Országgyűlés is.

A Kormánynak tehát az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével kell kialakítania. **Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykörrel kapcsolatos, amelyhez az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.** A Kormány azonban álláspontjavaslatát az Európai Unió döntéshozatali eljárására figyelemmel módosíthatja. A Kormány folyamatosan tájékoztatja

az Országgyűlést az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának lényeges változásáról. Ez alapján korábbi állásfoglalását az Országgyűlés is módosíthatja.

A Kormány a fentiekben túlmenően az Európai Tanács üléseiről és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményekről rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést. A házelnök kezdeményezésére az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményeket megelőzően **a miniszterelnök tájékoztatja az Országgyűlést Európai Unió Konzultációs Testületét.** Az Európai Unió Konzultációs Testület ülésén a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, a külügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek vehetnek részt. A miniszterelnök az Európai Tanács üléseit követően, az ülés kimeneteléről szóban tájékoztatja az Országgyűlés üléseit. A Kormány évente tájékoztatja az Országgyűlést Magyarország európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről.

Harmadrészt, ahogy azt fentebb is kifejtettük, az EUSz 12. cikk alapján a tagállami parlamentek, így az Országgyűlés is, a megosztott hatáskörök területén megszülető európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglalhatnak a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről. A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló, az alapszerződésekhez csatolt 2. Jegyzőkönyv alapján valamennyi uniós jogalkotási aktus tervezetét és módosított tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg a nemzeti parlamenteknek is meg kell küldeni, és a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell.

A nemzeti parlamentek az ún. **szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus keretében** a jogalkotási aktus tervezetének az uniós hivatalos nyelvein való továbbításától számított **nyolc héten belül indokolt véleményt küldhetnek az érintett uniós szervnek, amelyben ismertetik azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.** Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik.

Ha az **indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része** azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. Az Európai Bizottság azonban szabadon dönthet arról, hogy a tervezetet fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e, a döntését mindössze külön indokolnia kell. Ezt nevezi a szakirodalom „sárga lapos” eljárásnak.

Ha viszont az **indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többségét képviselő része** azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. E felülvizsgálatot követően az Európai Bizottság a javaslatot ugyanúgy szabadon fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. **Ekkor viszont, ha az Európai Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot,** indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt **az uniós jogalkotók (Tanács és Európai Parlament) elé kell terjeszteni, amelyek külön**

döntenek róla, s ha valamelyik azt állapítja meg, hogy a javaslat a szubszidiaritás elvébe ütközik, az a továbbiakban nem tárgyalható. Ezt nevezik „**narancssárga lapos**” eljárásnak.

Az alapszerződések jelenleg nem ismernek olyan „piros lapos” eljárást, amelyben a nemzeti parlamentek egy csoportjának valódi vétőjoga lenne a szubszidiaritás és arányosság elvének védelmében.

Vonatkozó jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

Lisszaboni szerződés

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz)

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz)

Felhasznált irodalom

BURGORGUE-LARSEN, Laurence (2015): The Constitutional Dialogue in Europe: A “Political” Dialogue. *European Journal of Current Legal Issues*. Vol. 21, No. 1. Elektronikusan elérhető: http://webjcli.org/article/view/412/526#_ftn1 (A letöltés időpontja: 2017. 07. 31.)

DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC.

FEJES Zsuzsanna (2014): Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis. Forum: Acta Juridica et Politica*, 4. évf. 1. sz. 55–67.

JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE.

PALONEN, Kari (2016): Epilogue: Some Challenges to Parliamentarism. In IHALAINEN, Pasi – ILIE, Cornelia – PALONEN, Kari eds.: *Parliament and Parliamentarism – A Comparative History of a European Concept*. New York – Oxford, Berghahn Books, 315.

TÓTH Norbert (2013): A magyar állami szervek részvétele az EU döntéshozatalában. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, 301.

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex Kiadó.

Vákát oldal

A tankönyv szerzői

Balogh-Békesi Nóra, egyetemi docens, NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet

Bódi Stefánia, egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet

Cserny Ákos, egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet

Erdős Csaba, egyetemi adjunktus, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet

Halász Iván, intézetvezető egyetemi tanár, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI

Orbán Balázs András, tanársegéd, 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: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu •
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő:
Kutas Éva • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5764-48-6 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5764-49-3 (elektronikus)
ISSN 2560-0222

Ez a tankönyv a Nemzeti Közszerológati Egyetem hallgatói számára készült, és az egyetem közös – az egyes karok valamennyi alapszakán egységes – képzési moduljának részét képező *Az állam szervezete* elnevezésű tantárgyat tanuló hallgatóknak kínál ismereteket, az *Alkotmányjog* című tárgy keretében oktatott tananyag és a hozzá tartozó tankönyv szerves folytatásaként.

A mű átfogó ismereteket ad a magyar államszervezetről, annak általános felépítéséről és egyes meghatározó intézményeiről, bemutatja az államtani alapismeretek alkotmányjogi vonatkozásait, az egyes állami-közhatalmi szervek működésének és szervezetének szabályait, a köztük lévő viszonyrendszert, különös tekintettel az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra (ideértve az alkotmánybíráskodás főbb modelljeit, az Alkotmánybíróság hatásköreit és az Alaptörvény szerinti helyét a hatalommegosztás rendszerében), a bíróságra, az ügyészségre, a kormányra és a kormányformákra, a központi közigazgatásra, a helyi önkormányzatokra, az ombudsmanra, a Magyar Honvédségre, a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint a magyar állam szerveinek szerepére az európai unió döntéshozatalban. Célja, hogy megismertesse a különböző hivatásrendekhez tartozó hallgatókkal a magyar állam szervezetének alapjait, az Alaptörvényben nevesített állami szervek megbízatásának keletkezését és megszűnését, felépítését és funkcióit.

A tankönyv megírásában elsősorban a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézetének oktatói vettek részt.

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

dialog Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE