Nemzeti
Közszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

Az Alaptörvény bemutatása

Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése
című projekt keretében készült el.

Szerzők:
© Kurunczi Gábor, Varga Ádám, Csink Lóránt, Schanda Balázs, Csink Lóránt, Nagy Gusztáv, Balogh Zsolt, Hörcherné Marosi Idlikó, Hajas Barnabás, Berkes Lilla, Varga Ádám, Varga Zs. András, Balogh-Békés Nóra, Nagy Gusztáv 2014

Kiadja:
© NKE, 2014

Felelős kiadó:
Patyi András
rektor

ÚJ SZÉCHENYI TERV

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638

MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

A NEMZETI HITVALLÁS
I. Preambulum fogalma és típusai ... 6
II. A Nemzeti Hitvallás jelentősége ... 7

ALAPVETÉS
I. Az Alaptörvény szerkezete ... 9
1. Magyarország – állami jellemzők ... 9
2. Hatalommegosztás – az állam működési alapelve ... 10
3. Jogalanyok - házasság és család ... 11

KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ... 13
I. A köztársasági elnök jogállása és hatáskörei ... 13
II. A köztársasági elnök jelölése és választása ... 14
III. A köztársasági elnöki tisztség megszűnése ... 14

ORSZÁGGYŰLÉS
I. Bevezetés, fogalom-meghatározás ... 16
II. Az Országgyűlés hatáskörei ... 16
1. Alkotmányozással és törvényhozással összefüggő feladat- és hatáskörök ... 16
2. A költségvetés és a zárszámadás elfogadása ... 17
3. Az alkotmányos rend védelmével, a különleges jogrenddel és a minősített helyzetekkel kapcsolatos hatáskörök ... 18
4. Az Országgyűlés személyi döntési jogkörei ... 18
5. A kormányzással kapcsolatos hatáskörök ... 18
6. Az Országgyűlés egyéb feladat- és hatáskörei ... 18
III. Az Országgyűlés szervezete és működése ... 19
1. Az országgyűlési képviselők ... 19
2. Az Országgyűlés tisztségviselői ... 19
3. Az országgyűlési képviselőcsoportok (frakciók) ... 20
4. Az országgyűlési bizottságok ... 20
5. A Házbizottság és a bizottsági elnöki értekezlet ... 20
6. Az Országgyűlés működése ... 21

KORMÁNY
I. Bevezetés, a Kormány jellege a magyar alkotmányos rendben ... 24
II. A Kormány megalakulása, megbízatásának megszűnése, valamint a Kormány és az Országgyűlés közötti bizalmi és felelősségi viszony ... 25
1. A Kormány megalakulása és összetétele ... 25
2. A Kormány megbízatásának megszűnése ... 25
3. A Kormány és az Országgyűlés közötti bizalmi, felelősségi viszony ... 26
III. A Kormány feladatai és működése ... 26
1. A Kormány feladatai ... 26
2. A Kormány működése ... 27
3. A közigazgatási államtitkári értekezlet ... 27
4. A Kormány döntései ... 27
5. A Kormány szervei ... 28
6. A minisztérium és a miniszter ... 28
7. Államtitkárok ... 28

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
I. Az Alkotmánybíróság hatáskörei ... 32
1. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása ... 32
2. Előzetes normakontroll ... 32
3. Utólagos absztrakt normakontroll ... 33

4. Az alkotmányjogi panasz ... 33
5. Bírói kezdeményezés ... 34
6. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata ... 34
II. Az Alkotmánybíróság eljárása ... 34
III. Döntéshozó fórumok az Alkotmánybíróságon ... 35

A BÍRÓSÁGOK
I. A bírói igazságszolgáltatás fogalma ... 38
1. Az igazságszolgáltatás anyagi és intézményi tartalma ... 38
2. A bíró hatáskörei ... 38
3. Az általános hatáskörű bíró által végzett normakontroll ... 38
4. A bírói jogértelmezés ... 39
II. A bíróság működési elvei ... 39
1. A bírói függetlenség ... 39
2. Az ítélkezés függetlensége ... 39
3. A személyi függetlenség ... 40
4. A szervezeti függetlenség ... 40
5. Az igazságszolgáltatás monopóliuma ... 40
6. A igazságszolgáltatás egysége ... 41
III. A bírói igazságszolgáltatás szervezete ... 41
1. A bíróságok szervezeti rendszere ... 41
IV. A bírói igazságszolgáltatás igazgatása ... 42
1. Igazgatási modellek ... 42
2. A bírósági igazgatás függetlensége ... 42

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
I. A jogintézmény kialakulása ... 44
II. A biztos függetlensége ... 44
III. Az alapvető jogok biztosának hatásköre ... 44
IV. A biztos eljárása ... 45
V. „Ideiglenes intézkedés” ... 45
VI. A jelentés ... 45
VII. Az ombudsmani intézkedések ... 45
VIII. Az ügy Országgyűlés elé terjesztése ... 46
IX. A biztos és a normakontroll ... 46
X. Kivételes vizsgálat ... 46
XI. Az éves beszámoló ... 46

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK
I. Államszervezeti helyük ... 48
II. Alapjogok, hatáskörök ... 48
III. Szervezeti keretek, tisztségviselők ... 50

AZ ÜGYÉSZSÉG
I. Az ügyészség alkotmányos szerepe ... 51
1. A büntetőeljárás első szakaszát, a nyomozást az ügyész végzi vagy felügyeli azt ... 51
II. Az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett ... 52
III. Az ügyészség büntetőeljáráson kívüli feladatai ... 52
IV. Az ügyészség helye az állami szervezetrendszerben ... 52
V. Az ügyészek és az ügyészi szervezet ... 53

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ
I. Európa-klauzula ... 55
II. Tagállami és EU hatáskörök ... 57
III. Szuverenitás ... 57

KÖZPÉNZÜGYEK, GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG

I. Bevezetés, a gazdasági alkotmány meghatározása 59
II. Az Alaptörvény gazdasági rendelkezéseinek alapja: az M) és az O) cikkek 59
III. A gazdasági élethez és a pénzügyi irányításhoz kapcsolódó állami intézmények alaptörvényi szabályozása 60
1. A Magyar Nemzeti Bank 60
2. Az Állami Számvevőszék 61
3. A Költségvetési Tanács 62
IV. A központi költségvetés elkészítésének alkotmányos alapjai, az államadósság-szabályok és a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás garanciái 62
1. A központi költségvetés elkészítésének alkotmányos alapjai 62
2. Államadósság-szabályok 63
3. A nemzeti vagyonra vonatkozó alaptörvényi előírások 63
V. Egyéb gazdasági és közpénzügyi tárgyú rendelkezések az Alaptörvényben 64

A NEMZETI HITVALLÁS

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett új **Alaptörvénye, amely ettől az időponttól kezdve már a magyar jogrendszer alapja**.[1] Az Alaptörvény részét képezi a Nemzeti hitvallás, amely szerepét tekintve elvileg egy ünnepélyes bevezető, de sem a címe, sem pedig tartalma alapján nem illeszthető be egyértelműen a tipikus preambulumok közé. A *Nemzeti Hitvallás* több mint a nemzeti alkotmányoknál szokásos preambulum, tartalmában hasonlít az *ünnepélyes deklarációhoz*.[2]

I. Preambulum fogalma és típusai

A preambulum kifejezés eredete a latin preambulare szóra vezethető vissza, melynek jelentése „elől járni”.[3] A preambulum **két fontos funkciója a legitimálás** (azaz az alkotmány közösség általi elfogadottságának biztosítása a közösség alapvető értékeinek ünnepélyes hangsúlyozásával) **valamint az integrálás** (azaz értékközösség megteremtése).[4] A preambulum egyfajta bevezető, előszó, melyben a jogalkotók jellemzően megjelölik a jogszabály célját, esetleg kitérnek a megalkotás körülményeire.[5] Tartalmát tekintve azonban nincs általános szabály: az alkotmányozó bármit beleírhat, amit fontosnak tart, lehetőleg olyasmit, amiről az feltételezhető, hogy hosszabb idő múlva is fontosnak fogja tartani.[6] A jogalkotónak a preambulum megalkotásával mindig valamilyen célja van, melyben el kíván mondani valamit a normaszöveg előtt, vagy éppen útmutatást akar nyújtani az érintettek számára.[7]

A preambulum **önmeghatározás szempontjából négy típusú** lehet:

- **történelem-centrikus** (milyen történelmi eseményeket tart fontosnak?),
- **öndefiniáló** (kik vagyunk, mi jellemez minket?),
- **jövőorientált** (mit szeretnénk elérni, milyen országot építünk?), valamint
- **kombinált vagy kiegyensúlyozott** (amelyben az előbbi három jellemző egyszerre szerepel).[8]

Más szempontokat szem előtt tartva **a preambulumok két csoportra oszthatók**: **egyrészt** vannak **a szimbolikus bevezetővel rendelkezők**, **másrészt** a tartalmilag gazdag, **átfogó preambulumok**. Az előbbi viszonylag rövid, tartalmilag kevesebb elemre épül, általában az adott állam identitásával szorosan összefüggő szimbolikus utalásokat tartalmaz (pl.: francia alkotmány bevezetője). A másik csoportba tartozó államok (pl.: Portugália, Spanyolország) preambulumai több eltérő típusú elemből épülnek fel, ezért tartalmuk szélesebb körű, összetettebb (pl.: önazonosság meghatározása, történelemhez való viszony).[9] **A Nemzeti hitvallás egyértelműen az utóbbi csoportba sorolható**.

Az Alaptörvény bevezetője nem csak tartalma, hanem címe és hosszúsága miatt is egyedinek tekinthető. Számos Európai Uniós államnak egyáltalán nincs preambuluma (ez is teljesen legitim megoldás), a legtöbbnek pedig nincs címe. Világviszonylatban nézve és leszűkítve a kört a címmel ellátott bevezetővel rendelkező államokra nézve megállapítható, hogy csak Horvátország és Egyiptom alkotmányának bevezetője visel a preambulumtól eltérő elnevezést, előbbi a „Történelmi alapok, utóbbi a „Proklamáció” nevet viseli.

Ami a preambulum terjedelmét illeti, világviszonylatban is mindössze féltucat olyan államot tudunk felsorolni, amelynek preambuluma nagyságrendileg hasonlóan hosszú, mint Magyarországé[10]*, és csak négy olyat, ami jelentősen meg is haladja azt. Utóbbi tekintetben Irán viszi a prímet, preambulumának hossza a magyarhoz viszonyítva nagyjából négyszeres. Iránt Kína követi (kb. a Nemzeti hitvallás duplája), rajtuk kívül még Szíria és Kamerun preambuluma jelentősen hosszabb a magyarnál.*

1 Alaptörvény R) cikk
2 Trócsányi László: *Alaptanok*, In: Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*, Budapest, HVG-Orac, 2012. 57.
3 Antal Attila: *A preambulum ornamentikája és közjogi ereje.* In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Budapest., Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011. 21.
4 Paár Ádám: *Európa preambulumai.* In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011. 109.
5 Republikon Intézet: *Alkotmányos hátraarc*, http://www.republikon.hu/upload/5000175/Ri_preambulum.pdf 5. (letöltve: 2013. szeptember 13.)
6 Szentpéteri Nagy Richard: *A szakrális preambulum.* In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011. 48.
7 Antal, 2011. 21.
8 Republikon Intézet: *Alkotmányos hátraarc*. http://www.republikon.hu/upload/5000175/Ri_preambulum.pdf 7.(letöltve: 2013. szeptember 13.)
9 Fekete Balázs: *Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In*: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): Preambulumok az alkotmányokban. Budapest, Complex, 2011. 36—37.
10 Angola, Bahrein, Egyiptom, Észak-Korea, Horvátország, Tuvalu.

II. A Nemzeti Hitvallás jelentősége

A preambulumok normativitása vitatott. Egyes országokban a legtermészetesebb igenléssel felelnek a normativitást firtató kérdésre, máshol magától értetődően utasítják el.[11] Értelmezhetjük tehát akár pusztán retorikai díszként is (semmilyen közjogi jelentőséggel nem ruházzuk fel), de tekinthetjük úgy is, hogy a benne foglaltak jogi kötőerővel bírnak (francia és a német joggyakorlat), végül köztes álláspontként lehet egyfajta értelmezési segédletet az alkotmány szövegéhez.[12]

Az Alaptörvény deklarálja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ez a cikk kimondja azt is, hogy az Alaptörvényt a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni, ami alapján **a preambulumot egyfajta értelmezési segédletnek kell tekinteni**,[13] különösen ezért, mert az alkotmányban meghatározott értékek a jogi normatív értékek élén helyezkednek el, így mindenki köteles ezeket tiszteletben tartani.[14]

A Nemzeti Hitvallás egészének erősen történeti, szimbolikus jellege van: meg kívánja határozni a magyar nemzet helyét, szerepét Európában. A Nemzeti Hitvallás a magyar alkotmányosság folytonosságát határozza meg, kiemelvén a történeti alkotmány vívmányait és a Szent Koronát, mely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.[15] Méltó bevezető Magyarország Alaptörvényéhe, amely **az ország első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány, a törvényes alkotmányosság ezer éves történetébe**.[16]

Fontos megemlíteni, hogy mit is takar a történelmi alkotmány kifejezés. Zétényi Zsolt megfogalmazásában a magyar történeti alkotmány sarkalatos törvények és a hozzájuk kapcsolódó szokásjog együttese, hátterében a magyar történelem és kultúra eseményeivel, történéseivel a politikai nemzetet jellemző nézetek és magatartásmódok, beállítódások együttesével.[17] *Varga Zs. András megítélése szerint a történeti alkotmány évszázadokon át alkalmas volt arra, hogy a jelentősen változó külső paraméterek ellenére olyan stabil keretet adjon, amelyen belül, és amelyre alapozva fennmaradt Magyarország. A cél tehát a jövőre nézve is Magyarország állami kereteinek meghatározása, függetlenül a külső változásoktól.*[18]

Érdemes kiemelni, hogy a magyar jogállamiság a történeti alkotmányban gyökerezik, a 1949 utáni időszakban a történeti alkotmány elvetése a jog és a jogállam tudatos elvetését jelentette. Ezt a problémát oldotta meg az alkotmányozó rendkívül újszerűen, amikor az Alaptörvényt ilyen szokatlan módon ágyazta be a történeti alkotmányba, így oldva fel a történeti kontra chartális alkotmány dilemmát.[19] Álláspontunk szerint Magyarország identitását kell tehát megtalálni, ami a Szent Koronában és a történeti alkotmányban keresendő.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Nemzeti Hitvallás elnevezése, valamint a kereszténységre, és Isten nevének említése ellenére **nem tekinthető vallásos szakrális dokumentumnak, de Hitvallás kifejezésre kívánja juttatni a vallásnak és az egyházaknak Magyarország történelmében és társadalmi életében betöltött szerepét.**[20]

Az értéksemlegesség követelménye kapcsán ki kell emelni, hogy **egyetlen alkotmány sem lehet független attól a történelmi, kulturális és politikai közegtől, amelyben keletkezett**. Ha ezeket a hatásokat mesterségesen megpróbálnánk mindenáron kiegyenlíteni, azzal **nem az értéksemlegességet vagy a különböző értékek kiegyensúlyozottságát érnénk el, hanem az értéknélküliséget.** Ez pedig összességében nem biztos, hogy a nagyobb társadalmi elfogadáshoz vezet: sokkal inkább ahhoz, hogy szinte senki sem tud majd azonosulni az alkotmánnyal. Álláspontunk szerint egy alkotmánnyal szemben ebből a szempontból egyetlen elvárás fogalmazható meg: azonos jogokat biztosítson azoknak is, akiknek az értékrendje eltér a többségétől.

„*Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét […] Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésünk visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselet megalakulásától számítjuk*" fogalmaz a Nemzeti Hitvallás. Várhatóan e mondat még sok értelmezési vitát fog kiváltani. Az 1949. évi kommunista alkotmány vitathatalanul egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért jeleni ki az alaptörvény annak érvénytelenségét. **Az 1949. évi kommunista alkotmány és az 1949. évi XX. törvény kifejezés között azonban értelemszerűen különbséget kell tenni.** A kommunista alkotmány érvénytelenné nyilvánítását egy politikai nyilatkozatnak tekinthetjük, ugyanakkor az 1949. évi

11 Fekete Balázs: Preambulumok és a nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként. *In*: *Pázmány Law Working Papers*, 2011/33. 3. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-33.pdf(letöltve: 2011. december 22.)

12 Antal, 2011. 27.

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

14 Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. *In*: *JURA* 2010. 2. szám, 115.

15 Trócsányi i.m. 57.

16 http://uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismtk.pdf 18. o. (letöltve: 2013. szeptember 15.)

17 Zétényi Zsolt: *A történeti alkotmány: Magyarország ősi alkotmánya.* Budapest, Magyarországért Kulturális Egyesület, 2009.. 98.

18 Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *In: Pázmány Law Working Papers*, 2011/2. 5. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011 /2011-02.pdf (letöltve: 2011. december 22.)

19 Varga Zs. András: *Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás. In*: Kubovicsné Borbély Anett – Téglási András – Virányi András (szerk.): Az új Alaptörvényről - elfogadás előtt. Budapest,Országgyűlés, 2011. 129—130.

20 Trócsányi i.m. 57.

XX. törvény, amelyet az 1989. évi XXXI. törvény alapvetően módosított, jogrendszerünk alapja volt 1989. október 23 és 2011. december 31 között.[21]

Fogalomtár

Preambulum: eredete a latin preambulare szóra vezethető vissza, melynek jelentése „elől járni". A preambulum két fontos funkciója a legitimálás és az integrálás, azaz a közösség alapvető értékeinek ünnepélyes hangsúlyozása, valamint az értékközösség megteremtése. Egyfajta bevezető, előszó, melyben a jogalkotók jellemzően megjelölik a jogszabály célját, esetleg kitérnek a megalkotás körülményeire.

Történeti alkotmány: a sarkalatos törvények, valamint a hozzájuk kapcsolódó szokásjog együttese, melynek hátterében a magyar történelem és kultúra eseményei, történései a politikai nemzetet jellemző nézetek és magatartásmódok, beállítódások együttesével definiálható.

Ellenőrző kérdések

1. *Mi a preambulum fogalma és célja?*

.....
.....
.....

2. *Mit értünk a történeti alkotmányunk vívmányai alatt?*

.....
.....
.....

3. *Az alaptörvény melyik rendelkezése szól a Nemzeti Hitvallásról?*

.....
.....
.....

Irodalomjegyzék

Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. *In*: *JURA* 2010/2.

Antal Attila: *A preambulum ornamentikája és közjogi ereje. In*: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011.

Fekete Balázs: *Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In*: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): Preambulumok az alkotmányokban. Budapest, Complex, 2011.

Fekete Balázs: Preambulumok és a nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként. *In*: *Pázmány Law Working Papers*, 2011/33.

Paár Ádám: *Európa preambulumai. In*: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Méltányosság Politikaelemző Központ, Budapest. 2011. 109.

Szentpéteri Nagy Richard: *A szakrális preambulum. In*: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard: Az alkotmány arca. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011.

Sulyok Márton – Trócsányi László: *Preambulumok a magyar alkotmánytörténetben. In*:

Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/2. 5. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-02.pdf (letöltve: 2011. december 22.)

Varga Zs. András: *Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás. In*: Kubovicsné Borbély Anett – Téglási András – Virányi András (szerk.): Az új Alaptörvényről - elfogadás előtt, Budapest, Országgyűlés, 2011.

Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

Zétényi Zsolt: *A történeti alkotmány: Magyarország ősi alkotmánya.* Budapest, Magyarországért Kulturális Egyesület, 2009.

21 Trócsányi i.m. 57.

ALAPVETÉS

I. Az Alaptörvény szerkezete

Az Alaptörvény a jogrendszer alapja, egy különleges törvény, mely az Országgyűlés jogalkotó funkciója keretében alkotott törvények felett áll a jogforrások hierarchiájában. A többi magyar jogszabálytól eltérően nem szakaszokra, hanem cikkekre tagozódik: az alapvető rendelkezésekről szóló első rész rendelkezéseit betűkkel, a „Szabadság és felelősség" címet viselő alapjogi rész rendelkezéseit római, az államszervezetet meghatározó harmadik rész rendelkezéseit arab számokkal jelölte az alkotmányozó. Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás is jelzi, hogy a dokumentum nem pusztán az állam szervezeti és működési szabályzata, jelentősége túlmutat a jogtechnikai kérdéseken. Az Alaptörvény hazánk első olyan, egységes alkotmánya, melyet demokratikusan választott Országgyűlés ekként elfogadott.

A patriotizmus Magyarországon nem feltétlenül jelent az Alkotmány iránti pozitív érzelmi viszonyt. A haza iránti szeretet tárgya Magyarország, és nem a Magyar Köztársaság. A kérdésre reflektáló honfitársak számára a nemzet elsődlegesen kulturális és történelmi sorsközösség, és csak másodlagosan politikai közösség. Éppen ezért lehet jelentősége annak, hogy az Alaptörvény hazánkat Magyarországnak, és nem Magyar Köztársaságnak nevezi, jelezve ezzel is azt, hogy a haza és az állam nem két különböző valóság.

1. Magyarország – állami jellemzők

Az Alaptörvény Magyarországot köztársaságként, független, demokratikus jogállamként határozza meg. A köztársasági államforma történetileg egyfelől a monarchia, másfelől a népköztársaság mint szocialista államforma elutasítását jelenti. A köztársaság államfője – szemben a monarchiával – választott elnök. Egyesek a köztársasági eszme körébe vonják a népfelség elvét és a részvételi elvet, azaz a közügyek iránti polgári elkötelezettséget, hiszen a köztársaságot polgárainak részvétele hordozza. Közhatalom csak demokratikus legitimációval gyakorolható, azaz az államhatalom minden megnyilvánulását vissza kell tudni vezetni (választások és kinevezések hibátlan láncolatán át) a választópolgároktól kapott felhatalmazásra.

A jogállamiság elve talán a leggyakrabban hivatkozott alkotmányossági alapelv. A jogállamiság a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a törvény nem tilt). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában, és csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A joguralom sommásan azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A joguralom mellett a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonság megelőzi az igazságosságot. A jogállam törekszik az igazságosság érvényesítésére, azonban, ha választania kell, a formális szabályok betartását követi és nem az igazságossághoz igazodik. A jogbiztonság alapvető értéke a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok számára, a jogszabályok címzettjei számára világos szövegű, áttekinthető normák kellenek, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy a szabályhoz igazítják magatartásukat. Visszamenőleges hatállyal nem lehet magatartásokat jogellenessé nyilvánítani, vagy kötelezettségeket kiróni. Vagyis a jogszabályok kötelezettségeket csak a jövőre nézve állapíthatnak meg. Sőt, olyan felkészülési időt kell biztosítaniuk, amely lehetővé teszi, hogy kiszámítható szabályok között tervezhessenek a jogalanyok, azaz ne egyik napról a másikra változzanak a szabályok. A jóhiszeműen szerzett jogokat és a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság elve védi: az igazságosságnál ismét előrébb való a stabilitás, azaz bizonyos idő után az állam inkább eltekint a meghaladott kérdések bolygatásától (elbirtoklás, elévülés). A jogállamiság fontos eleme, hogy a jogok érvényesíthetők, a kötelezettségek pedig kikényszeríthetők legyenek. Ennek eszköze a bírósági szervezet működése, azaz elengedhetetlen, hogy ésszerű időn belül, jogszerű bírósági döntések szülessenek, és ezek végrehajthatóak is legyenek. A jogállamiság eleme a jogegyenlőség is, azaz a törvény előtt mindenki egyenlő méltóságú személyként áll. A jogállamiság követelményéről részletesen a jogalkotással foglalkozó részben szólunk.

A demokrácia elve a demokratikus legitimáció követelményén túl a közhatalom gyakorlásának minőségét is magában foglalja: a többségi elven alapuló kormányzás, a kisebbségben maradók jogainak tiszteletben tartása mellett. Nincs demokrácia szabad és tisztességes választások, valamint demokratikus közvélemény nélkül. Azaz a politikai és a véleménypluralizmus a demokrácia nélkülözhetetlen eleme.

A közhatalom forrása a nép, azaz az állampolgárok közössége (a politikai értelemben vett nemzet – történelmileg egy adott, a főhatalmat megelőző etnikai közösség): ez a népszuverenitás elve. A népszuverenitást a nép (a választópolgárok közössége) választott képviselőik útján (közvetett demokrácia), valamint közvetlenül (közvetlen demokrácia) gyakorolja.

2. Hatalommegosztás – az állam működési alapelve

A hatalommegosztás eszméje a 18. században terjedt el John Locke és Charles Montesquieu hatására. Filozófiájuk középpontjában az áll, hogy a korlátlan hatalom önkényes, nem a polgárok érdekeit szolgálja, ezért „a hatalomnak a hatalom kell, hogy gátat szabjon". Az európai kontinensen inkább Montesquieu elmélete terjedt el, aki – a hatalom gyakorlásában résztvevő szervek **tevékenysége** alapján – három hatalmi ágat különböztetett meg: a törvényhozást, a végrehajtást és a bíráskodást. Ebben a funkció szerinti elhatárolásban a **törvényhozó hatalom** az a hatalom, amely általánosan kötelező magatartási szabályt alkot; a **végrehajtó hatalom** az, amelyik az általánosan kötelező magatartási szabályokat – hatósági jogkört gyakorolva – az egyedi esetekre vonatkoztatja; és a **bíráskodás** dönt az általánosan kötelező magatartási szabályok alkalmazása során felmerült jogvitában. Montesquieu az elválasztást szervezeti értelemben is meg kívánta valósítani; ebben a modellben a parlament gyakorolja a törvényhozó hatalmat, a király a végrehajtó hatalmat és a bíróság bíráskodik.

A gyakorlati tapasztalatok azt igazolták, hogy a hatalmi ágak merev elválasztása nem lehetséges, a gyakorlat nem az egyes hatalmi funkciókat gyakorló szervek merev elhatárolódását, hanem összekapcsolódását, összefonódását mutatta. Erre tekintettel – amerikai hatásra – a hangsúly nem az egyes szervek elhatárolódására helyeződött, hanem arra, hogy az egyes hatalmi ágak kölcsönösen **fékezzék és ellensúlyozzák** egymást (**checks and balances** elv).

Az 1789-es francia Deklaráció XVI. cikke szerint „az olyan társadalomban, amelyből [a] jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs". Ezt az alapelvet a magyar Alkotmánybíróság már a kezdeti működése során rögzítette, rámutatva arra, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve **a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve** [31/1990. (XII. 18.) AB határozat]. Részletes tartalmát viszont csak később bontotta ki: „[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírósági gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. (…) Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése" [42/2005. (XI. 14.) AB határozat].

Az alkotmánybírósági döntésekkel egybehangzóan megállapítható, hogy a hatalommegosztás természete kettős: egyrészt a **jogállam fogalmi eleme**, másrészt **alapelv**, amely magyarázza az államszervezet működését, feladatát, hatásköreit, egymáshoz való viszonyát. Ennek alapján a „hatalommegosztás elve mára már szorosan kapcsolódik a materiális jogállamiság elvéhez, annak elemét képezi, de egyben az alkotmányosság önálló alapelve, az alkotmányos berendezkedés alapvető szabálya is."

A hatalommegosztás elve tehát egyrészt alapelv. Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást, továbbá segíti a jogalkotót a szabályozás kialakításánál is. A hatalommegosztás alapelve tehát befolyásolja, hogy az egyes közhatalmi szerveket a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) milyen hatáskörökkel, feladatokkal ruházza fel. A hatalommegosztás azonban – a jogállamiságon keresztül – önálló norma is. A materiális jogállamiság mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek egyike a hatalommegosztás. Erre tekintettel a hatalommegosztás nem csupán rendező elve, hanem alkotmányossági mércéje is a tételes jogi szabályoknak; önmagában a hatalmi ágak elválasztása alapján meg lehet ítélni a jogszabályok alkotmányosságát.

A korábbi Alkotmány kifejezetten nem rögzítette. Az Alaptörvény viszont – az alkotmánybírósági gyakorlatra is támaszkodva – már tételesen is megjeleníti a hatalommegosztás elvét.

3. Jogalanyok - házasság és család

Az Alaptörvény az államszervezet különböző intézményei mellett a társadalom számos szereplőjét nevesíti, ezzel is jelezve, hogy e szervezetek működése nélkül az alkotmányos berendezkedés sem létezne. Így a vallási közösségek, egyesületek, pártok, szakszervezetek, vagy akár a Magyar Tudományos Akadémia említése azt is jelzi, hogy ezen intézmények az alkotmányjognak is alanyai, működésük alkotmányos jelentőséggel is bír.

A nép nem pusztán egyének – állampolgárok – halmaza, hanem közösségeké. Mindenekelőtt megemlíthetjük a családot mint természetes emberi közösséget, mely a társadalom alapja és azt az Alaptörvény is elismeri (hasonlóan az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához). A házasság intézményét kitüntetett módon elismerő állam számára nem a házasság érzelmi vonatkozásai bírnak jelentőséggel (a jog számára egy életre szóló barátság vagy szerelem irreleváns), hanem az a tény, hogy a férfi és nő között, a családalapítás szándékával megkötött szövetség minden más párkapcsolatnál biztosabb alap gyermekek születéséhez és felneveléséhez, és egyúttal a házasfelek élete számára is biztos keretet, kölcsönös felelősségvállalást jelent. E tényen nem változtat az, hogy a népesség jelentős része nem köt házasságot, akár tudatosan választ más életformát, akár megalkuvásból kényszerül más életformára: az élettársi kapcsolatok a házasságnál törékenyebbek, a társért viselt jogi felelősség kisebb (gyakran az erkölcsi felelősségérzet is), ezáltal a gyengébb fél kiszolgáltatottabb – így nem meglepő, hogy az ilyen kapcsolatban élők a házaspároknál kevesebb gyermeket vállalnak, ami a társadalom számára sem közömbös.

A házasságról mint „férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösségről" szól az Alaptörvény, a családot pedig a „a nemzet fennmaradásának alapjaként" ismeri el. Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jétől külön rögzíti, hogy „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony." Az alkotmányozót nyilvánvalóan az a szándék vezette, hogy jogi garanciákkal is szembeszálljon azokkal a törekvésekkel, melyek az azonos nemű személyek párkapcsolatát is házasságként ismernék el, illetve éles különbséget tegyen a házasság és az élettársi kapcsolatok közé. A jog semmilyen tekintetben sem korlátozza az élettársi kapcsolatokat, azonban nem kívánja a házassággal egy szintre emelni jogi helyzetüket – ugyanakkor elismeri, hogy a közös gyermeket nevelő élettársak családot alkotnak (a házasságkötés családalapítást jelent, az élettársi kapcsolatban a felek összeköltözése azonban még nem hoz létre családot – az élettárs a házastárs rokonaival sem kerül sógorsági kapcsolatba).

Ellenőrző kérdések

1. *Nevezzen meg néhány, a demokrácia érvényesüléséhez nélkülözhetetlen tényezőt*

.....
.....
.....

2. *Mit jelent a jogállamiság elve?*

.....
.....
.....

3. *Mit jelent a népszuverenitás elve?*

.....
.....
.....

4. *Mi a házasság intézményének alkotmányjogi jelentősége?*

.....
.....
.....

5. *Mit jelent a checks and balances?*

.....
.....
.....

Fogalomtár

demokrácia: társadalmi-többségi elv; a politikai döntések többségi alapon születnek és a többség érdekeit szolgálják, de a kisebbség érdekeire is figyelemmel vannak

fékek és ellensúlyok (checks and balances): az államszervezet olyan kiépítése, amelyben az egyes hatalmi ágakat gyakorló intézmények kölcsönösen fékezik és ellensúlyozzák egymást

hatalmi ágak elválasztása: a közhatalom funkció szerinti megosztása, a törvényhozó, végrehajtó és bíráskodó tevékenységek elhatárolása

jogállamiság: formális értelemben a jog uralmát értjük alatta; a magatartási szabályokat elsődlegesen jogi normák határozzák meg. Materiális értelemben azt jelenti, hogy a jog nem csupán „eszköz" a politikai döntések végrehajtására, a jogi normák az államot és magát a jogalkotót is kötik.

nemzet: politikai értelemben azoknak a közössége, akik egy adott állammal közjogi kapcsolatban állnak (választópolgárok, állampolgárok). Kulturális értelemben pedig az a közösség, amelynek tagjait közös identitás köt össze.

nemzetiség: olyan nemzeti vagy etnikai népcsoport, amelynek tagjait elsődlegesen a közös identitás, önazonosság köt össze, és akikre tipikusan a közös kultúra, nyelv és hagyományok jellemzők

népszuverenitás: a közhatalom a népé, a közhatalom gyakorlását a népre kell visszavezetni

KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

I. A köztársasági elnök jogállása és hatáskörei

A magyar alkotmányos berendezkedésben a köztársasági elnök formálisan sem feje a végrehajtó hatalomnak, független minden más hatalmi ágtól. Ez szövegszerűen következik az Alaptörvény elnöki jogállást meghatározó 9. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint a köztársasági elnök „**kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett**". Ez a mondat önmagában nem állapít meg hatáskört (döntési jogkörök nem vezethetők le belőle), azonban az elnöknek minden hatásköre gyakorlása során tekintettel kell lennie arra, hogy ő a nemzet egységének kifejezője és az államszervezet demokratikus működésének őre.

A köztársasági elnök jogosítványai részben klasszikus államfői jogosultságok, részben pedig az egyes hatalmi ágak működéséhez kötődnek.

A **klasszikusan államfői** jellegű jogosultságok közé tartozik Magyarország képviselete, a nemzetközi szerződések megkötése, a nagykövetek megbízása és fogadása, egyes kinevezési és kitüntetési hatáskörök, illetve tipikusan ide sorolható az egyéni kegyelem és az állampolgárság adományozása. Ezek a hatáskörök a történelem során mindvégig az uralkodót illették meg, aki e hatáskörök gyakorlása közben az egész államot képviselte, annak nevében járt el. Megjegyzendő, hogy az állam képviselete nem eljárásjogilag értendő. Ehelyett ez a fordulat (mint hatáskör) a nemzetközi képviseletet jelenti (pl. nemzetközi szerződések aláírása, csúcstalálkozókon részvétel), másrészt pedig szimbolikusan jelenti az állam nevében való megnyilvánulást (pl. kitüntetések átadásánál Magyarország elismerését fejezi ki, az egyéni kegyelemnél az állam nevében mond le a büntető igényről stb.)

Klasszikus jogosítvány az Alaptörvény szerinti főparancsnoki tisztség is, amelyet a legtöbb állam alkotmánya az államfőnek delegál. Az Alkotmánybíróság rámutatott azonban, hogy „a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben […] viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati elöljárója"[22]. Az Alaptörvényből[23] tehát nem vezethetők le hatásköri szabályok. A Honvédség irányításával kapcsolatban az Alaptörvény az Országgyűlésnek, a Kormánynak és a köztársasági elnöknek biztosít jogosítványokat. A köztársasági elnök Honvédséggel kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása (pl. kinevezések) ellenjegyzéshez kötött.

A hatáskörök másik csoportja az egyes **hatalmi ágak működésével kapcsolatos**. A köztársasági elnök Országgyűléssel kapcsolatos hatásköre a választások kiírásának, az üléseken való részvételnek és felszólalásnak a joga, valamint az, hogy intézkedést javasolhat az Országgyűlésnek. Ezen jogok többsége nem ügydöntő jellegű (javaslat, kezdeményezés stb.), ezekben az esetekben nem „hatalmi szóval", hanem észrevételeivel kontrollálja a parlament működését. A köztársasági elnöknek a törvényalkotási folyamatban is szerepe van: az Országgyűlés által elfogadott törvényeket aláírja, vagy a vétójogát gyakorolhatja. Amennyiben a köztársasági elnök nem ért egyet egy elfogadott törvénnyel, vagy annak valamely rendelkezésével, akkor a kihirdetésre nyitva álló 5 napos határidőn belül megfontolásra visszaküldheti azt az Országgyűlésnek (politikai vétó). Ez a vétójog relatív, mert ha az Országgyűlés megerősíti a törvényt, akkor a köztársasági elnök köteles azt aláírni, és elrendelni a kihirdetését. A megfontolásra visszaküldés intézményét erősíti, hogy az Alkotmánybíróság határozata értelmében az Országgyűlés köteles érdemben, tartalmilag újratárgyalni a javaslatot.[24] Ez azonban nem jelenti azt, hogy köteles elfogadni a köztársasági elnök észrevételeit. Amennyiben pedig a köztársasági elnök az elfogadott és hozzá aláírásra megküldött törvényt alaptörvény-ellenesnek tartja, előzetes normakontrollt kérhet az Alkotmánybíróságtól (alkotmányossági vétó).

A köztársasági elnök kormánnyal kapcsolatos feladata: a miniszterek kinevezése, valamint a miniszterelnök személyére való javaslattétel. Az elnök igazságszolgáltatással kapcsolatos feladata pedig a bírák kinevezése. Ezekben az esetekben a kinevezés nem az elnök diszkrecionális jogköre, azt csak akkor tagadja meg, ha az az államszervezet demokratikus működését közvetlenül veszélyezteti (ún. önálló politikai döntés), vagy ha az előterjesztés súlyos tartalmi vagy formai hibában szenved.[25]

Az elnök köteles továbbá a kinevezéseket ésszerű időn belül teljesíteni, ennek elmulasztása alkotmányellenességet eredményez.[26]

22 48/1991. (IX. 26.) AB határozat
23 9. cikk (2) bekezdés
24 62/2003. (XII. 15.) AB határozat
25 36/1992. (VI. 10.) AB határozat
26 8/1992. (I. 30.) AB határozat

A köztársasági elnök mérlegelési jogköre szempontjából más megítélés alá esnek azok a hatáskörök, amelyek nem érintik az államszervezet működését (pl. kitüntetés adományozása, kegyelmezés). Az Alaptörvény beépítette az alkotmánybírósági gyakorlatot[27], mely szerint a kitüntetés esetében a köztársasági elnök főszabály szerint köteles teljesíteni az előterjesztésben foglaltakat, azonban, ha a kitüntetés az Alaptörvény szerinti értékekbe ütközne, akkor alkotmányosan tagadhatja meg azt. A kegyelmezési jogkörrel kapcsolatban azt állapította meg, hogy e téren a köztársasági elnöknek önálló mérlegelési jogköre van, szabadon döntheti el, hogy ad-e kegyelmet. Döntésének csak a miniszteri ellenjegyzés a korlátja; az elnök kegyelmet adó határozata csak akkor érvényes, ha azt az illetékes miniszter ellenjegyezte.

A köztársasági elnök egyes határozatai miniszterelnöki illetve miniszteri **ellenjegyzéshez** kötöttek. Ilyen esetekben az elnöki döntés érvényességi kelléke az ellenjegyzés, amelynek oka az, hogy a határozatokban foglaltakért a kormány tagjai vállalják a politikai felelősséget az (ilyen felelősséggel nem rendelkező) köztársasági elnök helyett. Az Alaptörvény nem követel meg ellenjegyzést olyan hatáskörök esetében, ahol az fogalmilag kizárt (pl. Magyarország képviselete), valamint akkor, ha az a hatalmi ágak elválasztásának rendjét sértené (pl. vétójog, bírák kinevezése, Országgyűlés feloszlatása stb.)

A köztársasági elnököt akadályoztatása esetén az **Országgyűlés elnöke helyettesíti** (funkcionális helyettesítés).

II. A köztársasági elnök jelölése és választása

A köztársasági elnököt az **Országgyűlés választja**. Az elnöki ciklus eltér a parlamenti ciklustól annak érdekében, hogy a köztársasági elnök intézménye ne szükségszerűen kötődjön a mindenkori parlamenti többséghez. Az Alaptörvény értelmében csak az a magyar állampolgár lehet köztársasági elnök, aki a választás napjáig a 35. életévét betöltötte.

A köztársasági elnök megválasztása legfeljebb **kétfordulós**. Az első fordulóban az válik köztársaságielnök-jelöltté, aki a képviselők legalább egyötödének ajánlását megszerezte, és akkor tekinthető megválasztottnak, ha minősített többséget (az összes képviselő legalább kétharmadának szavazatát) szerzett.

A második fordulóban már csak az a két jelölt indulhat, aki az első fordulóban a legtöbb szavazatot szerzi, és az lesz a megválasztott köztársasági elnök, aki több szavazatot szerez. Különleges szabály, hogy az elnökválasztás második fordulójában **nem érvényesül a határozatképesség** általános szabálya, nem érvényességi feltétel ugyanis, hogy a képviselők több mint fele részt vegyen a szavazáson.

A megválasztott köztársasági elnök az eskütételt követően a korábbi elnök mandátumának lejártakor lép hivatalba, ha pedig a korábbi elnök megbízatása idő előtt szűnt meg, akkor a választás eredményének kihirdetését követő 8. napon.

III. A köztársasági elnöki tisztség megszűnése

A köztársasági elnököt az Országgyűlés **öt évre választja, ennek leteltével** az elnöki megbízatás megszűnik. A köztársasági elnök egyszer újraválasztható, azonban az is új megbízatásnak minősül, nem pedig a régi meghosszabbításának. Értelemszerűen az elnöki megbízatást megszünteti a köztársasági elnök **halála**, valamint az is, ha **feladatait meghatározott időn (90 nap) túl nem tudja ellátni**. Ezekben az esetekben a ténybeli körülmény (tartós betegség, akadályoztatás) szünteti meg a megbízatást, nem az Országgyűlés ezeket megállapító aktusa.

A köztársasági elnök az Országgyűléshez címzett nyilatkozatával **lemondhat** tisztségéről. Megszünteti a megbízatást az is, ha az Országgyűlés **összeférhetetlenséget** állapít meg.

A köztársasági elnök tisztségétől **megfosztható**. A köztársasági elnök nem tartozik ugyan politikai felelősséggel, jogi felelősséggel azonban igen, és meghatározott körülmények esetén ez az elnök elmozdítását is eredményezheti. Megfosztásnak akkor van helye, ha a köztársasági elnök

- Alaptörvényt sért;
- bűncselekményt követ el, vagy pedig
- tisztsége gyakorlása során törvényt sért.

Az Alaptörvény mindhárom esetben feltételül szabja, hogy a jogsértés szándékos legyen.

Az Alaptörvény – az általános gyakorlatnak megfelelően – a köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásában az Országgyűlésnek és az Alkotmánybíróságnak szán szerepet; az eljárás képviselői kezdeményezésre indul, és az Alkot-

27 47/2007. (VII. 3.) AB határozat

mánybíróság döntésével fejeződik be. A korábbi Alkotmány megoldásától eltérően, bűncselekmény elkövetése esetén a büntetőjogi szankciót nem az Alkotmánybíróság állapítja meg, hanem – a megfosztást követően – rendes bíróság dönt a büntetőjogi felelősségről.

Ellenőrző kérdések

1. *Ki választható meg köztársasági elnöknek?*
   .....
   .....
   .....

2. *Mi a szerepe az ellenjegyzésnek?*
   .....
   .....
   .....

3. *Mit jelent az, hogy a köztársasági elnök képviseli Magyarországot?*
   .....
   .....
   .....

Fogalomtár

alkotmányossági vétó: az Országgyűlés által elfogadott és a köztársasági elnök által alaptörvény-ellenesnek vélt törvény megküldése az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontrollra.

politikai vétó: az Országgyűlés által elfogadott törvény megfontolásra visszaküldése az Országgyűlésnek.

önálló politikai döntés: a köztársasági elnöknek megküldött előterjesztés aláírásának megtagadása, ha az az államszervezet demokratikus működését közvetlenül veszélyezteti.

Országgyűlés

I. Bevezetés, fogalom-meghatározás

Az Alaptörvényben Az állam című rész az Országgyűlés szabályaival kezdődik. Az Alaptörvény *1. cikk* (1) bekezdése tömör definíciót is tartalmaz, mely szerint **Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés**. Az Alaptörvény *1. cikk* (1) bekezdése – annak „népképviseleti" kitétele okán – szoros kapcsolatban van az Alapvetés című rész *B) cikk* (3) és (4) bekezdéseivel is. E bekezdések ismerik el azt, hogy a közhatalom forrása a nép, mely hatalmát – főszabály szerint – választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

Az Országgyűlés a demokratikus hatalomgyakorlás alapvető intézménye, amely a népszuverenitás elvén alapuló, és meghatározott időszakonként megújuló, közvetlen legitimitása alapján gyakorolja alkotmányos funkcióit; alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, és – egyebek mellett – megválasztja Magyarország legfontosabb közjogi méltóságait.

Az Országgyűlés áll a magyar államszervezet csúcsán, az Alaptörvény *1. cikk* (1) bekezdésében szereplő „legfőbb" kitétel azonban nem jelenti az Országgyűlés hatalmának korlátlan vagy korlátozhatatlan voltát, sem azt, hogy a többi államhatalmi ág neki alá lenne rendelve. A parlament nem vonhatja el egyetlen más államhatalmi ág jogosítványait sem (nem ítélkezhet, nem nyomozhat, köteles tiszteletben tartani a végrehajtó hatalom jogosítványait). Legfőbb kontrollja az Alkotmánybíróság, melynek döntései a parlamentet is kötik.

Az Alaptörvénynek Az Országgyűlés címe tartalmazza az Országgyűlés meghatározására, hatásköreire, megválasztására, megalakulására és megbízatása megszűnésének eseteire, az országgyűlési képviselőkre, az Országgyűlés szervezetére és működésére, a törvényalkotás folyamatára és az Országgyűlés más államhatalmi ágakat ellenőrző tevékenységére vonatkozó alapvető szabályokat.

Az Alaptörvény azonban más helyeken is tartalmaz az Országgyűlést érintő rendelkezéseket, így pl. az Alapvetés című részben [különösen: *B)-C) cikkek*, *N)* és *R)-T) cikkek*], a Szabadság és felelősség című részben (különösen a választójogról szóló *XXIII. cikk*), a köztársasági elnökre, a Kormányra, az Alkotmánybíróságra és az alapvető jogok biztosára vonatkozó szabályok között, a közpénzügyek szabályozásánál, az Állami Számvevőszék kapcsán, illetve a katonai műveletekben való részvétel és a Különleges jogrend című rész szabályai között.

Hangsúlyozandó, hogy az Országgyűlés szabályozása az Alaptörvény rendelkezései alapján többszintű. Az Országgyűléssel összefüggésben ugyanis több témakörben a részletes szabályokat az Alaptörvény sarkalatos törvényre utalja, amelyek alapján 2012. április 19-én kihirdetésre került **az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény** (a továbbiakban: Ogytv.); illetve az *5. cikk* (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét." (Jelenleg az **egyes házszabályi rendelkezésekről szóló, többször módosított 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat**.)

II. Az Országgyűlés hatáskörei

Az Országgyűlés jelleg-meghatározását követően az Alaptörvény tartalmazza az Országgyűlés hatásköreinek felsorolását. **A hatásköri lista nyílt**, az Alaptörvény és más törvény további konkrét országgyűlési feladat- és hatásköröket is meghatározhat. Az Országgyűlés hozza meg az ország élete szempontjából legfontosabb döntéseket.

Az Országgyűlés hatáskörei az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. Alkotmányozással és törvényhozással összefüggő feladat- és hatáskörök

a. *Az Alaptörvény alkotmányozó hatalommá minősíti az Országgyűlést.*

Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására vonatkozó speciális eljárás alapvető szabályait az *S) cikk* tartalmazza. Ennek (2) bekezdése értelmében Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához **az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges**. E két alaptörvényi cikk együttes értelmezéséből következik, hogy Magyarországon alkotmány megalkotása, illetve módosítása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény alapján országos népszavazás sem irányulhat az Alaptörvény módosítására.

Magyarországon nincs a törvényhozó hatalomtól elkülönült alkotmányozó hatalom, mindkettő letéteményese az Országgyűlés. Az elkülönítés csak szavazati arányban („az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata") jelenik meg.

b. *Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés törvényeket alkot.*
Ez az Országgyűlés karakterét, államhatalmi ág jellegét megadó, egyik legalapvetőbb és kizárólagos hatásköre. A törvényalkotás tipikus tárgyköreit azok a témakörök teszik ki, amelyek jogi rendezését a parlament kormánypárti többsége az ország ügyeinek irányítása érdekében aktuálisan indokoltnak látja, de: *„Az Országgyűlés törvényhozási feladatát – az alkotmányi előírások mellett – meghatározzák a nemzetközi szerződésekből és a közösségi jogból adódó kötelezettségek, továbbá az alkotmánybírósági döntések."*[28] Az Alaptörvény maga is meghatároz kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, számos különböző témakör – köztük főleg egyes alapjogok – részletes szabályozását pedig sarkalatos törvényre utalja. Az Alaptörvény szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Törvényt az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet.

Az Alaptörvény szabályain kívül – törvény kezdeményezése, elfogadása, aláírása, alkotmányos kontrollja illetve a köztársasági elnök politikai vétójoga, törvény kihirdetése – a törvényalkotási folyamatot (és az Országgyűléshez benyújtható egyéb indítványok tárgyalásának a rendjét) részletesen a Házszabály, a törvénytervezetek előkészítésének szakmai szabályait pedig **a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény** szabályozza.

Új szabályként az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy immáron a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is (a törvény kezdeményezőjének, a Kormánynak, illetve az Országgyűlés elnökének zárószavazás előtt megtett indítványára) előzetes normakontroll indítvánnyal fordulhasson az Alkotmánybírósághoz az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében.

2. A költségvetés és a zárszámadás elfogadása

Míg a korábbi Alkotmányban a költségvetési jog – mint hagyományos országgyűlési hatáskörbe tartozó terület – és általában a gazdasági-közpénzügyi alkotmányosság alulszabályozott volt, az Alaptörvény a globális gazdasági viszonyok kihívásaira reagálva, és a modern alkotmányozási tendenciákra is figyelemmel, részletes államháztartási előírásokat tartalmaz.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását (zárszámadás). Az Alaptörvénynek a korábbi Alkotmányhoz képest új, A közpénzek című fejezete foglalja magában a központi költségvetés megalkotására, és a költségvetési törvények alapelveire és tartalmára vonatkozó legfontosabb szabályokat, melyeket a **Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény**, az **államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény** (a továbbiakban: Áht.) és a *Házszabály* kapcsolódó rendelkezései egészítenek ki. Az Alaptörvény „definíciója" szerint: „A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket." További részletes meghatározásokat az Áht. vonatkozó rendelkezései tartalmaznak. A központi költségvetésről és az ennek végrehajtásáról szóló törvényjavaslatok elfogadása az Áht. és a Házszabály alapján **különleges eljárásban** történik, amely lényegesen eltér a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályaitól.

Ezért is mondta ki az Alkotmánybíróság a **4/2006. (II. 15.) AB határozatban**, hogy: „E tárgykör külön említése (kiemelése), kötelezővé (érvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörről más tárgyköröktől elkülönítve döntsön. (…) Erre azért van szükség, mert együttes (csomagban történő) döntés esetén fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy akár el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik egybe. (…)"

Az Országgyűlés e hatásköre ezért garantálja, hogy *„a közpénzek felhasználásának elveit és módját a legfelsőbb népképviseleti szerv határozza meg, s a végrehajtó hatalom csak parlamenti felhatalmazás alapján szedje be az állami bevételeket és teljesítse az államra háruló kötelezettségeket."*[29] Az Országgyűlés a költségvetési hatásköre – amelynek gyakorlásával a többi hatalmi ág független működésének anyagi alapjait is hivatott megteremteni – a kormányzat ellenőrzésének is lényeges eszköze.

28 Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005.34.
29 Szente Zoltán: „19. § [Az Országgyűlés hatáskörei]". *In*: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 603.

3. Az alkotmányos rend védelmével, a különleges jogrenddel és a minősített helyzetekkel kapcsolatos hatáskörök

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről; különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz. A rendkívüli állapotra, a szükségállapotra, a megelőző védelmi helyzetre, a váratlan támadásra, valamint a veszélyhelyzetre vonatkozó különös szabályokat és ezekkel kapcsolatban az Országgyűlés hatásköreit és feladatait az Alaptörvénynek A különleges jogrend című része tartalmazza.

4. Az Országgyűlés személyi döntési jogkörei

Az Országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Az előbbiek mellett **a miniszterelnök megválasztása is az Országgyűlés hatáskörébe tartozik**. A – nem zárt – felsorolásból kiderül, hogy az Országgyűlés választja Magyarország fő közjogi méltóságait, a többi államhatalmi ág (vezetőin keresztül), közvetett módon, az Országgyűléstől nyeri el legitimitását. Ettől azonban a megválasztott közjogi méltóságok nem lesznek az Országgyűlésnek alárendelve, hiszen függetlenségükre számos garancia létezik (pl. a közjogi méltóságoknak az Országgyűlésétől eltérő idejű mandátuma). Az Országgyűlés által megválasztott közjogi méltóságok a parlament előtt esküt tesznek.

A kormányzati szervezetrendszerhez kapcsolódó személyügyi döntéseknél alapvető a bizalmi elv, míg más közjogi méltóságok esetében a vonatkozó törvények értelmében szakmai kritériumoknak is teljesülniük kell az eredményes megválasztáshoz.

5. A kormányzással kapcsolatos hatáskörök

Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről. **A parlamentarizmus lényegét adja, hogy a végrehajtó hatalom felelősségre vonható legyen, irányába folyamatosan fennálljon a népképviseleten alapuló Országgyűlés bizalma.** *„A parlament fontos funkciója az ellenőrzési funkció, miután az Országgyűlés feladata a kormány működésének politikai befolyásolása és ellenőrzése, a kormány parlamenttel szembeni politikai felelősségének érvényesítése.”*[30] Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései szerint a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. A végrehajtó hatalom általános szerveként köteles a törvények végrehajtását biztosítani, az Alaptörvény szerint tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek.

A parlament végrehajtó hatalom feletti ellenőrzésének egyébként számos eszköze létezik, így pl. az előzetes bizottsági meghallgatások, kérdések és interpellációk, a miniszterelnök és a miniszterek beszámolója, jelentése, tájékoztatója, valamint az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa, illetve a Költségvetési Tanács ellenőrző tevékenysége.

6. Az Országgyűlés egyéb feladat- és hatáskörei

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére; feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet [a Kormány indítványára, amelyet az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően terjeszthet elő]; közkegyelmet gyakorol; az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Ezeken kívül fontos szerepe van még az Országgyűlésnek pl. az állami területi tagozódást érintő területszervezési kérdésekben, és a népszavazás során is.

30 Trócsányi László: Országgyűlés. *In*: Trócsányi László, Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 234.

III. Az Országgyűlés szervezete és működése

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. § (1) és (2) bekezdései szerint **az országgyűlési képviselők száma (a 2014. évi választásoktól) 199 fő**, amelyből 106 képviselőt egyéni választókerületben, 93 képviselőt országos listán választanak meg. Az Országgyűlés szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat, az Alaptörvény keretei között, az Ogytv. és a Házszabály tartalmazzák.

1. Az országgyűlési képviselők

Az Alaptörvény értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen. Az Országgyűlést alkotó képviselők jogállására vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény, míg a részletes szabályokat az Ogytv. tartalmazza. Az Alaptörvény az **egyenlő és a szabad mandátum elvét** rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.[31]

A képviselőnek tehát mandátuma megszerzése után nem a választói, vagy az őt jelölő párt szócsöveként kell fellépnie a parlament plénuma előtt, hanem a saját maga által értelmezett **közérdeket kell szolgálnia**, lelkiismerete és legjobb szaktudása szerint, és ebben őt senki sem utasíthatja. A képviselők mandátumukat a megválasztásukkal nyerik el, megbízatásuk pedig megszűnik az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével; halállal; összeférhetetlenség kimondásával; lemondással; ha a megválasztáshoz szükséges feltételek már nem állnak fenn; illetve ha egy éven keresztül nem vesznek részt az Országgyűlés munkájában.

Kiemelkedő jelentőségűek a képviselőkre vonatkozó – hivatali, gazdasági és egyéb – **összeférhetetlenségi szabályok**, amelyek alapját az Alaptörvény képezi (amely mentelmi jogukról és a függetlenségüket biztosító javadalmazásukról is rendelkezik), és amelyek az államhatalmi ágak elválasztását és a képviselő befolyásolhatóságának kizárását hivatottak garantálni azon pozíciók meghatározásával, amelyeket a képviselő ezen tisztségével egyidejűleg nem tölthet be. (Ogytv. 80—89. §.)

Az Ogytv. megfogalmazza **a képviselők legfontosabb jogait és kötelezettségeit**. A képviselő joga és kötelessége, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége részt venni az Országgyűlés ülésein, továbbá annak az országgyűlési bizottságnak az ülésein, amelynek tagja. A képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni. A képviselőt megilleti a tisztségek viselésének joga. A képviselőt a Házszabály rendelkezéseinek keretei között megilleti a felszólalás joga és az indítványok előterjesztésének joga is. Az Ogytv. az állami szervektől való információkérés jogát is rögzíti.

2. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököt és jegyzőket választ. Az Ogytv. sorolja fel **az Országgyűlés tisztségviselőit: a házelnököt, az alelnököt, a háznagyot és a jegyzőt**. Főszabály szerint a tisztségviselők megválasztása az Országgyűlés alakuló ülésén történik.

A **házelnök** biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodik az Országgyűlés munkájának megszervezéséről. A legfontosabb jogosítványai közé tartozik az ülések megnyitása, részrehajlás nélküli vezetése, berekesztése; ügyel a Házszabály betartására; kihirdeti a szavazások eredményét; elnököl a Házbizottság ülésein; összehangolja a bizottságok működését, javaslatot tesz azok számára, elnevezésére, feladatkörére, tagjainak számára, elnökére, alelnökére és tagjaira stb.

Az alelnökök (és a jegyzők) száma nincs meghatározva, a parlamenti szokásjog értelmében ezt a választásokat követően mindig a parlamenti pártok politikai megállapodása dönti el. A házelnököt az általa meghatározott rendben az **alelnökök** helyettesítik.

A **háznagy** a házelnök egyes – elsősorban protokolláris, „üléstermen kívüli" – feladat- és hatásköreit gyakorolja. A háznagyot a házelnök javaslatára az Országgyűlés választja; e tisztség nem csak képviselők számára van fenntartva.

31 A *27/1998. (VI. 16.) AB határozat* szerint „A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. Ugyanez a szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviseletére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában."

A **jegyzők** közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében: a szavazások eredményének megállapításával, a felszólalások rendjével, valamint országgyűlési iratok felolvasásával és eskütételnél az eskü előolvasásával kapcsolatos feladataik vannak.

3. Az országgyűlési képviselőcsoportok (frakciók)

Az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a Házszabályban meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak. Képviselőcsoportot az előző általános választáson országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó, főszabály szerint legalább 12 képviselő alakíthat, önállóan vagy közösen. A frakció tagjai közül vezetőt választ, illetve vezetőhelyetteseket és más tisztségviselőket választhat. A képviselő a szabad mandátum elvének megfelelően jogosult a frakcióból kilépni, ekkor azonban hat hónapra függetlenné válik, és csak ezen időtartam leteltét követően csatlakozhat más frakcióhoz. [Házszabály 14—15. §, **27/1998. (VI. 16.) AB határozat**].

A frakciók adják az Országgyűlés szerveiként a pártok parlamenti működésének keretét; elősegítik a parlamenti vita strukturálását és tematizálását; lehetővé teszik, hogy az azonos frakcióhoz tartozó képviselők hatékonyan és egységesen fejezhessék ki álláspontjukat; emellett pedig a parlamenti munka más területein (pl. a tisztségviselők jelölésében, a bizottsági rendszer működtetésében) is kiemelkedő szerepük van.

4. Az országgyűlési bizottságok

Az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló állandó bizottságokat alakít. **A bizottságok lehetnek állandó, a nemzetiségeket képviselő, illetve eseti és vizsgálóbizottságok.** Míg az **állandó bizottságok** az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, illetve meghatározott esetekben ügydöntő, és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei; az **eseti bizottságokat** az őket létrehozó országgyűlési határozatban megjelölt ügyeknek, a megállapított ideig történő intézésére lehet alakítani, és tagjainak legfeljebb a fele (kivéve az elnököt és az alelnököt) nem képviselő is lehet. A nemzetiségeket képviselő bizottság a 2014. évi országgyűlési választásoktól a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók speciális kezdeményező, javaslattevő, véleményező és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező szerve lesz. **Vizsgálóbizottságot** az Országgyűlés bármely, az ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű ügy megvizsgálására küldhet ki, paritásos összeállításban, az Ogytv.-ben foglalt megszorításokkal [**50/2003. (XI. 5.) AB határozat***]*.

Az Országgyűlés a megalakulását követően hozza létre az állandó bizottságait, a kormányzat felépítéséhez igazodó rendszerben. **Kötelező létrehozni a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot (paritásos bizottság), valamint az alkotmányügyi kérdésekkel; költségvetéssel; külügyekkel; európai uniós ügyekkel; honvédelemmel; nemzetbiztonsággal és nemzetpolitikával foglalkozó bizottságot.** A Házszabály értelmében az Országgyűlés plenáris ülésén szavazni csak személyesen lehet, ezzel szemben az Ogytv. szerint a bizottságok ülésein a bizottsági tag helyettese útján is részt vehet.

5. A Házbizottság és a bizottsági elnöki értekezlet

*„A **Házbizottság** az Országgyűlés legfontosabb általános hatáskörű – nem szakosított – szerve, amelynek tevékenysége a Ház munkájának szervezéséhez kapcsolódik. Elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai: az alelnökök és minden képviselőcsoport vezetője."*[32] A Házbizottságban szavazati joggal csak a frakcióvezetők (akadályoztatásuk esetén megbízottjaik) rendelkeznek. A döntések egyhangúlag születnek, ennek hiányában egyes döntéseket az Országgyűlés, másokat a házelnök hozhat meg. A Házbizottság alapvető funkciója a konszenzuskeresés, a plenáris ülés mentesítése a frakciók közötti megelőzhető vitáktól. A Házbizottság legfontosabb hatáskörei az Országgyűlés munkarendjéhez, napirendjéhez, a felszólalási időkeretek megállapításához, a működéssel kapcsolatos vitás kérdésekben történő egyeztetéshez és egyéb, a Házbizottság tagjai által előterjesztett kérdésekhez kapcsolódnak.

Az Országgyűlés másik, nem szakosított fóruma a **Bizottsági elnöki értekezlet**, melynek elnöke szintén a házelnök, tagjai pedig az állandó bizottságok elnökei és a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke. A bizottsági elnöki

32 Kilényi Géza: Az Országgyűlés. *In*: Kilényi Géza, Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből. Egyetemi jegyzet. Budapest, Rejtjel Kiadó,2005. 118.

értekezlet tesz javaslatot a Házbizottságnak az Országgyűlés munkarendjére, az ülések napirendjére, és a házelnöknek döntési javaslatot vagy bizottsági ajánlást készítő bizottság kijelölésére.

6. Az Országgyűlés működése

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló üléssel kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az alakuló ülést – a választást követő harminc napon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze. Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását, illetve a választások egyidejű kitűzésével a köztársasági elnök is feloszlathatja az Országgyűlést, ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Az **ünnepélyes alakuló ülést** az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáig a korelnök vezeti, akinek a munkáját a korjegyzők segítik. Az alakuló ülésen a képviselők, a megbízóleveleik megvizsgálása után esküt tesznek, ezt követően vehetnek részt az Országgyűlés munkájában. Ekkor kerül sor a képviselőcsoportok megalakulásának bejelentésére, majd a tisztségviselők megválasztására és az állandó bizottságok létrehozására.

Az Országgyűlés – főszabály szerint – négy éves ciklusa évente két rendes ülésszakból áll, az ülésszakok pedig ülésekből és ülésnapokból állnak. Az Ogytv. szerint rendkívüli ülésszak vagy ülés is összehívható, illetve a köztársasági elnök ülésszakonként egy alkalommal, legfeljebb harminc napra elnapolhatja az Országgyűlés ülését. Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés ülései nyilvánosak. Az Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat. **Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésén az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van. Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg.** A Házszabály egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötheti.

Az Országgyűlés tárgysorozatába önálló napirendi pontként felvehető indítványokról, valamint a nem önálló indítványokról, és a törvényhozási eljárásról mint az Országgyűlés legfontosabb funkciójának gyakorlásáról a részletes szabályokat a Házszabály foglalja magában. **Önálló indítványként az Alaptörvény elfogadására illetve módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozattervezet, jelentés, interpelláció és kérdés vehető tárgysorozatba. Nem önálló indítványként sürgősségi javaslat, kivételességi javaslat, módosító javaslat, bizottsági ajánlás és előzetes normakontrollt kezdeményező javaslat nyújtható be.**

A törvényalkotás folyamatát részletesen a jogalkotásról és a jogszabályszerkesztésről szóló tananyagrész tárgyalja.

Az országgyűlési képviselő **kérdést** intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez, a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az országgyűlési képviselő **interpellációt és kérdést** intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Ezek az Országgyűlés ellenőrzési funkciójának fontos eszközei, melyek közül az interpelláció – rendeltetését tekintve – tipikusan az ellenzéki képviselőknek biztosít lehetőséget, hogy valamely, a címzett feladatkörébe tartozó, közérdeklődésre számot tartó ügyben magyarázatot kérjen, jellemzően a politikai felelősség megállapításának a célzatával. **Az interpelláció 3 percben terjeszthető elő, a válaszra 4 perc áll a címzett rendelkezésére, a válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattétel pedig 1 percig tarthat** [Házszabály 116. § (3) bekezdés]. Ha a képviselő a választ nem fogadja el, annak elfogadásáról az Országgyűlés dönt. Ha az Országgyűlés is elutasította a címzett válaszát, az interpellációt ki kell adni a feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak. A kérdés esetében valódi vita nem alakul ki, ez az eszköz arra biztosít lehetőséget, hogy a képviselő a címzettől a feladatkörébe tartozó ügyben felvilágosítást, tájékoztatást kérjen. Ebben az esetben **a kérdés elmondására és a válaszra egyaránt 2-2 perc áll rendelkezésre**. A képviselőnek viszontválaszra kérdés esetén nincs joga, és a válasz elfogadásáról sem határoz az Országgyűlés.

Fogalomtár

Az Országgyűlés: a demokratikus hatalomgyakorlás alapvető intézménye, amely a népszuverenitás elvén alapuló, és meghatározott időszakonként megújuló, közvetlen legitimitása alapján gyakorolja alkotmányos funkcióit; alkotmányozó és a törvényhozó hatalom; ellenőrzi a végrehajtó hatalmat; és – egyebek mellett – megválasztja Magyarország legfontosabb közjogi méltóságait.

Parlamenti frakciók: a frakciók adják – az Országgyűlés szerveiként – a pártok parlamenti működésének keretét; elősegítik a parlamenti vita strukturálását és tematizálását; lehetővé teszik, hogy az azonos frakcióhoz tartozó képviselők hatékonyan és egységesen fejezhessék ki álláspontjukat; emellett pedig a parlamenti munka más területein (pl. a tisztségviselők jelölésében, a bizottsági rendszer működtetésében) is kiemelkedő szerepük van.

Az Országgyűlés állandó bizottságai: az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, illetve meghatározott esetekben ügydöntő, és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervek. Kötelező létrehozni a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot (paritásos bizottság), valamint az alkotmányügyi kérdésekkel; költségvetéssel; külügyekkel; európai uniós ügyekkel; honvédelemmel; nemzetbiztonsággal és nemzetpolitikával foglalkozó bizottságot.

Az Országgyűlés eseti bizottságai: az őket létrehozó országgyűlési határozatban megjelölt ügyeknek a megállapított ideig történő intézésére lehet alakítani. Tagjainak legfeljebb a fele (kivéve az elnököt és az alelnököt) nem képviselő is lehet.

Az Országgyűlés vizsgálóbizottságai: vizsgálóbizottságot az Országgyűlés bármely, az ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű ügy megvizsgálására küldhet ki, paritásos összeállításban.

Interpelláció: az országgyűlési képviselők egyik eszköze, a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szolgál. Tipikusan az ellenzéki képviselőknek biztosít lehetőséget, hogy valamely, a címzett feladatkörébe tartozó, közérdeklődésre számot tartó ügyben magyarázatot kérjen, jellemzően a politikai felelősség megállapításának a célzatával. Az interpelláció 3 percben terjeszthető elő, a válaszra 4 perc áll a címzett rendelkezésére, a válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattétel pedig 1 percig tarthat. Ha a képviselő a választ nem fogadja el, annak elfogadásáról az Országgyűlés dönt. Ha az Országgyűlés is elutasította a címzett válaszát, az interpellációt ki kell adni a feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak. Interpelláció intézhető a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Kérdés: az országgyűlési képviselők egyik eszköze, a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szolgál. Ez az eszköz arra biztosít lehetőséget, hogy a képviselő a címzettől a feladatkörébe tartozó ügyben felvilágosítást, tájékoztatást kérjen. A kérdés elmondására és a válaszra egyaránt 2-2 perc áll rendelkezésre. Kérdés intézhető a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Ellenőrző kérdések

1. *Milyen többség kell az Alaptörvény módosításához?*
   a) Az országgyűlési képviselők több mint felének szavazata
   b) A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata
   c) Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata
   d) A jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata

2. *Kit nem az Országgyűlés választ meg az alábbiak közül?*
   a) Az Alkotmánybíróság tagjait
   b) Az Alkotmánybíróság elnökét
   c) Az Állami Számvevőszék elnökét
   d) A Magyar Nemzeti Bank elnökét

3. *Melyik parlamenti tisztségviselői posztra választható meg nem-képviselő is?*
   a) Házelnök
   b) Háznagy
   c) Alelnök
   d) Jegyző

4. *Ki nem kezdeményezhet törvényt?*
   a) Köztársasági elnök
   b) Kormány
   c) Országgyűlés
   d) Országgyűlési bizottság

5. *Melyik nem kötelezően megalakítandó állandó bizottság?*
   a) Európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság
   b) Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság
   c) Nemzetpolitikával foglalkozó bizottság
   d) Fogyasztóvédelmi bizottság

KORMÁNY

I. Bevezetés, a Kormány jellege a magyar alkotmányos rendben

A kormányforma – a legfőbb állami szervek (törvényhozás, államfő, kormány) működésének és egymáshoz való viszonyának leírása – hagyományos alkotmányi szabályozási tárgykör. *„A kormányforma akkor tűnik optimálisnak, ha egyrészt megóv az állandó kormányválságoktól, másrészt lehetőséget teremt az alkalmatlan közszereplők leváltására, felelősségre vonására, s nem konzerválja a »zsarnokok« helyét. A demokrácia két alapkritériumát: a stabilitást (kitartson a parlamenti ciklus) és a demokratikus kontrollt (az elmozdíthatóságot) kell intézményesen »összebékíteni« – ebbe az irányba mutat a modern kori alkotmányos gondolkodás”*[33]

A magyar közjogban 1848. március 17-étől létezik kormány.

Alkotmányos berendezkedésünkben **a Kormány az Alaptörvény által konstituált központi szerv, az államhatalom lényeges részének birtokosa, a politikaformálás központi szereplőjeként részt vesz a legfontosabb állami feladatok meghatározására vonatkozó közpolitikai döntések meghozatalában, végzi az államélet operatív irányítását, és központilag irányítja az Országgyűlés döntéseinek végrehajtását a neki alárendelt közigazgatási szervezetrendszeren keresztül, valamint saját normatív aktusai kibocsátásával**. Az Alaptörvény *15. cikk* (1) bekezdésének meghatározása szerint a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. A Kormány jellegének meghatározására irányul a *15. cikk* (2) bekezdése is, amely alapján a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A végrehajtó hatalom letéteményeseként a Kormány önálló államhatalmi ág, amely az Országgyűlésnek nem alárendeltje. A Kormánynak élveznie kell az Országgyűlés bizalmát (többséggel kell rendelkeznie a törvényhozásban), enélkül ugyanis – ha az Országgyűlés tendenciózusan nem fogadja el a Kormány különböző előterjesztéseit – érdemben működni, eredményesen kormányozni nem tud.

A Kormány konkrét feladatait és hatásköreit jellemzően törvények állapítják meg. Ezek tematikusan csoportosítva, vázlatosan a következők:

- a kormányzati politika kialakítása és érvényesítése;
- együttműködés az Országgyűléssel,
- jogalkotási program összeállítása, törvény-előkészítés;
- az Országgyűlés által adott feladatok megoldása végrehajtási rendelet alkotásával,közigazgatási szervek létrehozásával és működtetésével;
- önálló rendeletalkotás;
- más állami szervek önálló működése feltételeinek (és anyagi hátterének) biztosítása;
- a területi önkormányzati szervek autonóm működésének megszervezése;
- az állami adminisztráció irányítása;
- nemzetközi kapcsolatok fenntartása;
- társadalmi kapcsolatok kezelése.[34]

A Kormány feladat- és hatásköreire, valamint működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat – az Alaptörvényen kívül – **a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény** (a továbbiakban: Min.tv.), **a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény** (a továbbiakban: Ktjt.), valamint az Ogytv.-nek az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló VI. Fejezete és **a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat** (a továbbiakban: Ügyrend) tartalmazzák.

33 Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. *In*: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 253.

34 Tamás András: Magyar közigazgatási szervezeti jog I. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 170—171.

II. A Kormány megalakulása, megbízatásának megszűnése, valamint a Kormány és az Országgyűlés közötti bizalmi és felelősségi viszony

1. A Kormány megalakulása és összetétele

A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. Az Ügyrend alapján a Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. A kormánytagok közül **a miniszterelnököt az Országgyűlés választja meg a képviselők több mint felének a szavazatával (abszolút többség), a köztársasági elnök javaslatára**. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. **A minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki**. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. **A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg**; a Kormány tagja az Országgyűlés előtt esküt tesznek. Tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki. E szabályozásból kitűnően **a Kormány megalakulása egy folyamat, amely a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, és a kormánytagok eskütételével fejeződik be**.

Ha a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, megnyílik a köztársasági elnök parlament-feloszlatási joga.

A miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, **a miniszter pedig a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat**. **A miniszter felelős a miniszterelnöknek**. Ezekből a szabályokból, valamint az Ügyrend azon pontjaiból, amelyek arról rendelkeznek, hogy a Kormány ülését a miniszterelnök (akadályoztatása esetén a közigazgatási és igazságügyi miniszter) vezeti, a kormányülés tagjainak több mint fele jelenlétével határozatképes; a kormánytagokat a döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg, és a döntéseket szavazattöbbséggel hozzák meg, viszont a Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki, és a kormányrendeleteket is ő írja alá, a Kormány kettős sajátossága körvonalazódik. Egyrészt **a Kormány testületi szerv, a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, döntéseit testületi üléseken hozza meg**. Másrészt a miniszterelnök megválasztásának módja, az a tény, hogy a miniszereket a köztársasági elnök az ő javaslatára nevezi ki, valamint, hogy az Alaptörvény erejénél fogva ő határozza meg a Kormány általános politikáját, a képviselők vele szemben nyújthatnak be bizalmatlansági indítványt, a miniszterek neki felelősek, a miniszereknek feladatokat adhat, illetve bármikor javasolhatja a köztársasági elnöknek a miniszter felmentését, arra is következtetni enged, hogy **a miniszterelnök több mint *primus inter pares*, ezáltal a Kormány miniszterelnöki elvű kormányként jellemezhető**.

A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz. A kormánytagokra mint állami vezetőkre (politikai vezetőkre) vonatkozó részletes összeférhetetlenségi szabályokat a Ktjt. tartalmazza.

Az Alaptörvény nem határozza meg a minisztériumok számát, ezt a törvényre (Min.tv.) bízza. A Kormánynak tehát széles a mozgástere abban, hogy saját szervezetét hogyan állapítja meg, de ennek jóváhagyása az Országgyűlés döntéséhez kötött a törvényi forma miatt. Mivel azonban a miniszterelnöknek bírnia kell az Országgyűlés abszolút többségének bizalmát, ezért a Kormány szervezetével kapcsolatos szándékait a parlamentben is érvényesíteni tudja.

2. A Kormány megbízatásának megszűnése

Az Alaptörvény deklarálja, hogy **a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása is megszűnik**. Ennek megfelelően taxatív módon felsorolja **a miniszterelnök megbízatása megszűnésének eseteit**, úgymint: az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulása; 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; lemondás; halál; összeférhetetlenség kimondása; a megválasztáshoz szükséges feltételek hiánya. **A miniszter megbízatása megszűnésének eseteit** is kimerítően felsorolja: a miniszterelnök megbízatásának megszűnése; a miniszter lemondása; felmentés; halál.

A Kormány (miniszterelnök, miniszter) megbízatásának megszűnése, és az új Kormány megalakulása (új miniszterelnök megválasztása, új miniszter kinevezése) közötti átmeneti időszakot az Alaptörvény szabályozza. Ekkor a főszabály az, hogy a megszűnt megbízatású Kormány (miniszterelnök, miniszter), hatásköri megszorításokkal, **ügyvezető kormányként** gyakorolja a hatásköreit. Természetesen más a helyzet, ha a miniszterelnök megbízatása a halála, összeférhetetlensége kimondása, megválasztásához szükséges feltételek hiánya, vagy az Országgyűlés bizalmatlansága miatt szűnt meg. Ekkor az új miniszterelnök megválasztásáig a hatásköreit a(z első helyen kijelölt) miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

3. A Kormány és az Országgyűlés közötti bizalmi, felelősségi viszony

A Kormány politikailag felelős az Országgyűlésnek, folyamatosan bírnia kell az Országgyűlés többségének bizalmát, hogy működhessen. Az Alaptörvény szerint a Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek; részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein; az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság őt az ülésen való részvételre kötelezheti. Az Országgyűlésnek számos különböző eszköz áll rendelkezésére ahhoz, hogy a Kormány felelősségét számon kérje. Ilyen pl., hogy a Kormány köteles rendszeresen beszámolni az Országgyűlésnek, a miniszterek pedig az országgyűlési bizottságoknak, valamint a kormánytaghoz intézhető interpellációk és kérdések, vagy a miniszterjelöltek előzetes bizottsági meghallgatásai. A Kormány politikai felelősségének érvényesítésére szolgáló **legerősebb eszköz az, hogy az Országgyűlés megvonhatja a bizalmat a Kormánytól**. Magyarországon a bizalmat **csak a Kormány egészétől** – nem pedig külön a kormánytagoktól – lehet megvonni, ami szintén a Kormány működésének testületi jellegét mutatja. A bizalom megvonásának eszköze a **konstruktív bizalmatlansági indítvány**, illetve a **bizalmi szavazás**.

a. *A bizalmatlansági indítvány*

A képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. **E döntés meghozatalához a képviselők több mint felének szavazata szükséges.** Ilyen esetben az Alaptörvény értelmében megszűnik a miniszterelnök és a miniszterek, tehát a Kormány megbízatása.[35]

b. *A bizalmi szavazás*

A bizalmi kérdést felvetheti a miniszterelnökön keresztül a Kormány maga is. Az Alaptörvény szerint **a miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat**. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt. **A miniszterelnök azt is indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen**. Az Országgyűlés ekkor a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, amikor a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. **A bizalmi szavazás elvesztése esetében is megszűnik a Kormány megbízatása**; és ezt követően az Alaptörvény *9. cikk* (3) bekezdés *j)* pontja, *16. cikk* (3)-(4) bekezdése, valamint adott esetben a *3. cikk* (3) bekezdés *a)* pontja alkalmazásának van helye.

III. A Kormány feladatai és működése

1. A Kormány feladatai

Az Alaptörvény nem sorolja fel példálózó jelleggel sem a Kormány hatásköreit, hanem egy generálklauzulával általánosságban csak annyit rögzít, hogy **a végrehajtó hatalom általános (hatáskörű) szerveként, a közigazgatás legfőbb szerveként a feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal**

35 A képviselőktől induló bizalmatlansági indítvány – amely az 1949-ben elfogadott német alkotmány (*Grundgesetz*) hasonló rendelkezéseinek mintájára került az alkotmányos szabályok közé – azért konstruktív, mert abban meg kell jelölni a megválasztandó új miniszterelnök személyét is, így az Országgyűlés egy szavazással dönt a korábbi Kormány megbízatásának megszüntetéséről, és az új miniszterelnök megválasztásáról. Ez a módszer a kormányzás folyamatosságát hivatott garantálni, megelőzve azt az állapotot, amikor a megbukott kormány helyébe nem alakul új kormány (destruktív bizalmatlansági indítvány).

kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe. A *15. cikk* (2)—(4) bekezdései adják meg a legfontosabb eszközöket a Kormánynak feladatai ellátásához: a szervezetalakítási és a jogalkotási jogkört.

A szűkebb értelemben vett **kormányzati tevékenysége és az államélet operatív irányítása körében a Kormány legfontosabb feladatai** többek között az Alaptörvény végrehajtása; az alkotmányos (külső, belső) rend védelme; a gazdaságpolitika meghatározása és érvényesítése; a külpolitika kialakításában való közreműködés; Magyarország képviselete az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben; valamint törvényalkotási programján és törvénykezdeményezési jogán keresztül a törvények előkészítése és az önálló – eredeti – normaalkotás.

Általános hatáskörű végrehajtó és szervező szervként a Kormány feladata továbbá a parlamenti döntések végrehajtásának összehangolt irányítása és szervezése mind (származékos) jogalkotási hatáskörén, mind szervezetalakítási jogán és az államigazgatási szervek irányításán keresztül. Az Alaptörvény külön is megjelöli, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal. A Kormány a kormányhivatalokon keresztül az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátja, és indítványozhatja is az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatását az Országgyűlésnek, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően.

2. A Kormány működése

A Kormány a feladat- és hatásköreit a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. A Kormány rendszeresen, általában hetente ülésezik. A Kormány üléseire **előterjesztést,** illetve **jelentést** nyújthatnak be az erre jogosultak: a kormányülés ezek megvitatásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecseréből, eligazításból és bejelentésekből áll. **A Kormány – a fent említettek szerint – tagjai több mint felének jelenlétével határozatképes, a testületi döntéseket szavazattöbbséggel hozza meg, a döntést a miniszterelnök mondja ki**.

Az **előterjesztés** célja a Kormány döntésének kezdeményezése. A benyújtott előterjesztésekre részletesen meghatározott tartalmi követelmények vonatkoznak; annak tartalmaznia kell a döntés megalapozásához szükséges információkat, a pontos döntési javaslatot, annak várható társadalmi és gazdasági hatásait, illeszkedését a Kormány programjához, a végrehajtási jogszabály tervezetét stb. Az előterjesztéseket az Ügyrendben foglaltak szerint véleményeztetni kell.

A **jelentés** célja a döntést nem igénylő kérdésekben a Kormány tájékoztatása; elsősorban a hivatalos külföldi, illetve külföldiekkel belföldön történt tárgyalásokról.[36]

3. A közigazgatási államtitkári értekezlet

A közigazgatási államtitkári értekezlet (a továbbiakban: Kát.) a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testülete, a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fóruma, amely minden, a Kormány ülésére benyújtott előterjesztést és jelentést előzetesen megtárgyal. A Kát. dönt a kormányülésre benyújtott iratok kapcsán azok napirendre tűzhetőségéről, lefolytatja a szükséges egyeztetéseket, valamint átdolgozást, kiegészítést kérhet. A Kormány ülésére olyan előterjesztés vagy jelentés vehető fel, amelyet a Kát. megtárgyalt, és a napirendre tűzését támogatta.

4. A Kormány döntései

Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. **A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes**. **A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes**. Ez alapján a Kormány, rendeletben, a nem kizárólagosan a törvényhozásra tartozó tárgykörökben hozhat az állampolgárokra közvetlen jogokat és kötelezettségeket keletkeztető normákat, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján, származékosan is alkothat jogot. Az Ügyrend szerint a Kormány feladatkörében **rendeletet** bocsát ki, **határozatot** hoz, **irányelvet** vagy **elvi állásfoglalást** fogad el. A Kormány és a miniszter közjogi szervezetszabályozó eszközt **a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény** (a továbbiakban: Jat.) ide vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően jogosult kiadni.

36 A KSH elnöke havonta készít jelentést a fontosabb társadalmi-gazdasági változásokról, a külügyminiszter pedig hetente tesz írásbeli jelentést az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kérdésekről.

5. A Kormány szervei

A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra **kabinetet** hozhat létre.[37] A kabinet döntés-előkészítő, konzultatív szerv, amely az előterjesztésekről állást foglal és a Kormánynak döntési javaslatot tesz.

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására **kormánybizottságot** hozhat létre.[38] A kormánybizottság tipikusan miniszterekből álló döntés-előkészítő, koordinatív, egyes esetekben ügydöntő szerv.

A Kormány egyéb javaslattevő, **véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet** is létrehozhat, amely azonban nem rendelkezik ügydöntő jogkörrel.

A Kormány – normatív határozatával – miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására **kormánybiztost** nevezhet ki. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól.

A miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszterelnöki biztost** nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos tevékenységét szintén a miniszterelnök irányítja, megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól. A miniszterelnöki biztosra egyebekben a kormánybiztosra vonatkozó szabályok irányadók.

A **Miniszterelnökség** a miniszterelnök munkaszerve, amelyre főszabályként a minisztériumokra vonatkozó rendelkezések alkalmazandók. Tevékenységét a miniszterelnök irányítja, illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezeti. A Miniszterelnökség segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a Kormány általános politikájának meghatározásában.

6. A minisztérium és a miniszter

A miniszterről az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

A minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. A minisztériumok felsorolásáról az Alaptörvény előírása szerint törvény rendelkezik. (Min.tv.) A miniszter vezeti a minisztériumot, és irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A miniszterek részletes feladat- és hatásköreit eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendeletek állapítják meg.

Tárca nélküli miniszter feladatköreként az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátását határozhatja meg a Kormány.

Az Alaptörvény is kifejezésre juttatja, hogy a miniszterek feladatkörükben önállóan járnak el, és ezért a tevékenységükért az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek felelősek. A miniszterek e feladatkörükben, törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján, rendeletet adhatnak ki – önállóan vagy más miniszter egyetértésével –, amely törvénnyel, kormányrendelettel, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletével nem lehet ellentétes. (A Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletével egyébként kormányrendelet sem lehet ellentétes.) Ezen kívül a miniszter is kiadhat közjogi szervezetszabályozó eszközt (normatív utasítást), amelyben szabályozhatja a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

A miniszter készíti elő és ellenjegyzi saját feladatkörében a köztársasági elnöknek az Alaptörvény szerint ellenjegyzéshez kötött hatáskörében meghozott döntését.

7. Államtitkárok

Az **államtitkár** – törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában (SzMSz) meghatározottak szerint – **a miniszter teljes jogkörű helyettese, állami (politikai) vezető**. **Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatása megszűnésével, lemondással, felmentéssel, illetve halál esetén.** Az államtitkári cím használata során utalni kell a minisztérium SzMSz-e szerinti feladatkörre. Ennek

37 Ld. a Nemzetbiztonsági Kabinetről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat.

38 Ld. a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat.

megfelelően a jelenlegi minisztériumi struktúrában **minden miniszternek vannak különböző feladatkörök szerint államtitkárai** (tehát minisztériumonként nemcsak egy, hanem több „politikai" államtitkár van), melyek közül a jellemzően **a miniszter országgyűlési képviseletét elősegítő államtitkár a parlamenti államtitkár**. Az államtitkár irányítja a minisztérium SzMSz-ében meghatározott helyettes államtitkárok (akik szakmai vezetők) tevékenységét.[39]

A közigazgatási államtitkár állami (szakmai) vezető, aki vezeti a minisztérium hivatali szervezetét a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően. **Minisztériumonként egy közigazgatási államtitkár lehet**. A közigazgatási államtitkárt az SzMSz-ben meghatározott helyettes államtitkár helyettesíti; **helyettes államtitkár azonban – bár szakmai vezető – bizonyos esetekben „politikai" államtitkárt is helyettesíthet**. A közigazgatási államtitkár tehát a legmagasabb szakmai (nem politikai) vezető a minisztériumon belül, a „politikai" államtitkárral egyenrangú.[40]

A helyettes államtitkár állami (szakmai) vezető, aki a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően **irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének, a minisztérium SzMSz-ében meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben**. Tevékenységét az SzMSz-ben meghatározottak szerint az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a kormánybiztos vagy a miniszterelnöki biztos irányítja. A helyettes államtitkári cím használata során utalni kell a minisztérium SzMSz-e szerinti feladatkörre. Egy „politikai" államtitkárnak illetve közigazgatási államtitkárnak – a feladataik által igényelt differenciálásnak megfelelően – több helyettes államtitkára is lehet, ebből következően **helyettes államtitkárból is a jelenlegi kormányzati struktúrában minisztériumonként több van**. A minisztériumi szakmai hierarchiában e szabályok alapján a közigazgatási államtitkár után a helyettes államtitkár következik, aki **a minisztérium valamely szervezeti egységét irányítja**.[41]

A **Miniszterelnökséget vezető államtitkárra** és a **Miniszterelnökségen működő államtitkárra**, valamint a **Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkárra** – itt **közigazgatási államtitkár nem működik** – vonatkozó speciális szabályokat a Ktjt. és a Kttv. tartalmazzák.

Fogalomtár

A Kormány: az Alaptörvény által konstituált központi szerv, az államhatalom lényeges részének birtokosa; a politikaformálás központi szereplőjeként részt vesz a legfontosabb állami feladatok meghatározására vonatkozó közpolitikai döntések meghozatalában, végzi az államélet operatív irányítását, és központilag irányítja az Országgyűlés döntéseinek végrehajtását a neki alárendelt közigazgatási szervezetrendszeren keresztül, valamint saját normatív aktusai kibocsátásával. A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

Bizalmatlansági indítvány: a Kormány politikailag felelős az Országgyűlésnek, folyamatosan bírnia kell az Országgyűlés többségének bizalmát, hogy működhessen. A Kormány politikai felelősségének érvényesítésére szolgáló legerősebb eszköz az, hogy az Országgyűlés megvonhatja a bizalmat a Kormánytól. A képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. E döntés meghozatalához a képviselők több mint felének szavazata szükséges.

Bizalmi szavazás: a bizalmi kérdést felvetheti a miniszterelnökön keresztül a Kormány maga is. A miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt. A miniszterelnök azt is indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás

39 Az államtitkár munkáltatója a miniszter. Az államtitkár a miniszternek és a miniszterelnöknek felelősséggel tartozik hatáskörei gyakorlásáért. Az államtitkár tipikus feladatai közé tartozik – a miniszter (meghatározott feladatkörben történő) helyettesítésén kívül – az országgyűlési képviselőkkel és a társadalmi, gazdasági érdekképviseletekkel való kapcsolattartás, valamint a miniszterelnök vagy a miniszter által az államtitkár hatáskörébe utalt ügyek vitele.

40 **A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény** (a továbbiakban: Kttv.) rendelkezik a kinevezési feltételekről. A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki. A közigazgatási államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnésének és megszüntetésének eseteit a Kttv. sorolja fel. A közigazgatási államtitkár megbízatása – szemben a „politikai" államtitkárokéval – ezek alapján nem szűnik meg automatikusan a miniszterelnök (Kormány) megbízatásának megszűnésével.

41 A Kttv. szól a helyettes államtitkár kinevezési feltételeiről is. A (2) bekezdés alapján a helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki. A helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnésének és megszüntetésének eseteit ugyancsak a Kttv. sorolja fel.

egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés ekkor a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja.

Kormánykabinet: a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra kabinetet hozhat létre. A kabinet döntés-előkészítő, konzultatív szerv, amely az előterjesztésekről állást foglal, és a Kormánynak döntési javaslatot tesz.

Kormánybizottság: a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságot hozhat létre. A kormánybizottság tipikusan miniszterekből álló döntés-előkészítő, koordinatív, egyes esetekben ügydöntő szerv.

Kormánybiztos: a Kormány – normatív határozatával – miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására kormánybiztost nevezhet ki. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól.

Miniszterelnöki biztos: a miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására miniszterelnöki biztost nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja, megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig szól. A miniszterelnöki biztosra egyebekben a kormánybiztosra vonatkozó szabályok irányadók.

Miniszter: a Kormány tagjaként, a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Munkaszerve a minisztérium, amely a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Tárca nélküli miniszter feladatköreként az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátását határozhatja meg a Kormány. A miniszterek feladatkörükben önállóan járnak el, és ezért a tevékenységükért az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek felelősek.

Államtitkár: a miniszter teljes jogkörű helyettese, állami (politikai) vezető. A jelenlegi minisztériumi struktúrában minden miniszternek vannak különböző feladatkörök szerint államtitkárai – tehát minisztériumonként nemcsak egy, hanem több „politikai" államtitkár van –, melyek közül a jellemzően a miniszter országgyűlési képviseletét elősegítő államtitkár a parlamenti államtitkár.

Közigazgatási államtitkár: állami (szakmai) vezető, aki vezeti a minisztérium hivatali szervezetét a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően. Minisztériumonként egy közigazgatási államtitkár lehet.

Helyettes államtitkár: Állami, szakmai vezető, aki a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, irányítja a minisztérium valamely szervezeti egységét, dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Egy „politikai" államtitkárnak, illetve közigazgatási államtitkárnak – a feladataik által igényelt differenciálásnak megfelelően – több helyettes államtitkára is lehet, ebből következően helyettes államtitkárból a jelenlegi kormányzati struktúrában minisztériumonként több van.

Ellenőrző kérdések

1. *Hány képviselő támogatása szükséges a bizalmatlansági indítvány benyújtásához?*
   a) A képviselők egyötödének
   b) A képviselők egynegyedének
   c) Ötven képviselőnek
   d) A jelenlévő képviselők többségének

2. *Ki vezeti a Miniszterelnökséget?*
   a) A miniszterelnök
   b) Államtitkár

3. *Mennyi időn belül kell megválasztani a miniszterelnököt, mielőtt a köztársasági elnök parlament-feloszlatási joga megnyílna?*
   a) A köztársasági elnök javaslattételének napján
   b) Legkésőbb a köztársasági elnök javaslattételét követő harmadik szavazáskor
   c) Az első javaslatot követő negyven napon belül
   d) Az első javaslatot követő négy héten belül

4. *Milyen fajta jogszabály határozza meg a minisztériumok számát?*
   a) Törvény
   b) Kormányrendelet
   c) Kormányhatározat
   d) Az Alaptörvény

5. *Melyik politikai vezető az alábbiak közül?*
   a) Parlamenti államtitkár
   b) Helyettes államtitkár
   c) Közigazgatási államtitkár
   d) Államtitkár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

I. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság által ellátandó hatáskörök (majdnem teljes) listáját az Alaptörvény foglalja össze. Így az Alkotmánybíróság jár el a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztás esetén, előzetes és utólagos normakontroll során, alkotmányjogi panasz és jogszabály vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés esetén, illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése során. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (a továbbiakban: Abtv.) ezt a listát további hatáskörökkel bővíti: az alkotmány absztrakt értelmezésével, a hatásköri összeütközés feloldásával, az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatának vizsgálatával, az Alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat feloszlatásával összefüggő véleménynyilvánítással, továbbá az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatával, végül a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény-nyilvánítással.

Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény további feladatot vagy hatáskört állapítson meg az Alkotmánybíróság részére. Az alábbiakban csak az Alaptörvényben foglalt hatáskörökkel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket ismertetjük.

1. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása

A megfosztási eljárást az Országgyűlés indíthatja az összes képviselő kétharmadának szavazatával abban az esetben, ha a köztársasági elnök az Alaptörvényt, illetve más törvényt a köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben szándékosan megsértett, illetve szándékos bűncselekményt követett el. Az Alkotmánybíróság e hatáskörében soron kívül jár el, s ez az egyetlen olyan hatásköre, amelyben az érdemi döntéshez nem elég a teljes ülés többségének szavazata, hanem – az új Abtv. szerint – a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg döntését.

2. Előzetes normakontroll

Az előzetes normakontroll a norma kihirdetés előtti alkotmányossági vizsgálata (a kihirdetett, de még hatályba nem lépett szabályozás vizsgálata már az utólagos normakontroll körébe tartozik). Az előzetes normakontroll tipikus formája a köztársasági elnök által kezdeményezett, az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálata. Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés is kezdeményezhet előzetes normakontrollt.42 Ilyenkor az előzetes normakontroll kezdeményezésére vonatkozó szándékot a törvény kezdeményezője, a Kormány, vagy az Országgyűlés elnöke jelentheti be a zárószavazás előtt. Az Országgyűlés az indítványozásról a zárószavazást követően határoz.

Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a köztársasági elnök dupla vétót alkalmazzon, vagy úgy hogy, ha az Országgyűlés előzetes normakontrollt kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál, de az Alkotmánybíróság nem állapította meg a törvény alkotmányellenességét, ezt követően a köztársági elnök politikai vétó keretében visszaküldheti ugyanazt a törvényt megfontolásra az Országgyűlésnek, vagy úgy, hogy a politikai vétó után (a megfontolásra visszaküldést követően) elfogadott törvénnyel szemben alkotmányjogi vétóval éljen az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság eljárása az előzetes normakontroll során határidőhöz kötött, az indítvány beérkezést követő harminc napon belül határoznia kell. Ha az adott törvény (módosult rendelkezéseinek) vizsgálatát ismételten kérik az Alkotmánybíróságtól, másod ízben az indítványt tíz napon belül el kell bírálnia. Ha az Alkotmánybíróság alkotmánysértést állapít meg az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja, ha nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök aláírja és elrendeli annak kihirdetését.

Az Abtv. előzetes normakontrollt biztosít nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének előzetes vizsgálatára is. Ezt az eljárást a köztársasági elnök, a Kormány illetve az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezheti, mégpedig a nemzetközi szerződés kötelező hatályának (köztársasági elnök általi) elismerését megelőzően.

42 Lásd az Alaptörvény 6. cikkét.

3. Utólagos absztrakt normakontroll

Az Alaptörvény értelmében valamely jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának (elvont) vizsgálatát nem kezdeményezheti bárki, csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a Legfőbb Ügyész.[43] Az alapvető jogok biztosa adott esetben „közvetítő szerepet" is betölt az állampolgárok és az Alkotmánybíróság között az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok vizsgálatának kezdeményezését illetően. Erre vonatkozik – mintegy a parttalan indítványozást megelőzendő – az Abtv. azon szabálya, amely az eljárás feltételeül előírja, hogy az Alaptörvény-ellenességnek az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint is fenn kell állnia.

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében valamennyi jogszabályt megvizsgálhat, az önkormányzati rendelet vonatkozásában azonban az Alaptörvénnyel való összhangot csak akkor, ha a probléma – más jogszabály közbejötte nélkül – az, hogy a rendelet közvetlenül sérti az Alaptörvényt. Abban az esetben, ha az önkormányzati rendelet más jogszabállyal ellentétes (vagy e mellett egyben az Alaptörvénnyel is), a Kúriának van hatásköre eljárni a Kormányhivatal indítványára, bírósági kezdeményezés alapján, vagy ha az alapvető jogok biztosa ezt indítványozza.

Az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében az Alkotmánybíróság az Abtv. szerint nemcsak jogszabályt, hanem közjogi szervezetszabályozó eszközt és jogegységi határozatot is vizsgálhat. Az alaptörvény-ellenes jogszabályt, közjogi szervezetszabályozó eszközt, vagy jogegységi határozatot az Alkotmánybíróság megsemmisíti.[44]

4. Az alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény az alkotmányjogi panaszt teszi meg az Alkotmánybíróság központi hatáskörévé, amelynek több formáját is nevesíti: lehetővé teszi az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát csakúgy, mint a bírói döntések alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát. Tehát az új szabályozás szélesítette az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét, az kiterjed immár nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálatára is. Alkotmányjogi panasz benyújtható: az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége és a jogszabály alkotmányellenes alkalmazása miatt egyaránt. Az új Abtv. az alkotmányjogi panaszt tovább részletezi, tulajdonképpen három fajtáját konkretizálva.

Az egyik az ún. „régi" alkotmányjogi panasz, azaz az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén az egyedi ügyben érintett személy az ügyben folytatott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat) ellen nyújthat be panaszt, ha a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ebben az esetben az alkotmányjogi panasz konkrét normakontroll. Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntéstől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panasz másik formája szintén jogszabály vizsgálatához kapcsolódik. Kivételesen kezdeményezhető alkotmányjogi panasz jogszabály vizsgálatára akkor is, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása során következett be közvetlenül, bírói döntés nélkül és nincs az adott ügyben a sérelmet orvosolni képes jogorvoslati eljárás, vagy ami volt, azt az indítványozó kimerítette. Ezt a panaszt „közvetlen" alkotmányjogi panasznak is nevezhetjük, hiszen önmagában a jogszabály alkalmazhatósága, maga az önkéntes jogkövetés is (az érintett irányába történő hatályosulás) alapot adhat az alkotmányjogi panasz benyújtására. Az alkotmányjogi panaszt – csakúgy, mint az utólagos absztrakt normakontroll esetén – nemcsak jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára is be lehet nyújtani. Önkormányzati rendelet ellen pedig akkor, ha az közvetlenül emberi jogokat sért. Az alkotmányjogi panasznak ezt a formáját az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet érvényesíteni.

Az alkotmányjogi panasz harmadik formája az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben benyújtható panasz. Ebben az esetben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó valamely alapjogát sértette és a jogorvoslatokat kimerítette, vagy az adott ügyben jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az egyedi bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz az eljárás során meghozott döntésekkel szemben (pl. előzetes letartóztatás, végrehajtás elrendelése) nem vehető igénybe, csak az adott ügyet érdemben eldöntő ítélettel, vagy az eljárást egyéb módon befejező (pl. az eljárást megszüntető) döntéssel szemben. Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntéstől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

43 Lásd az Alaptörvény 24. cikk e) pontját

44 Az új Abtv. közel egy évtizedes vitát zár le azzal, hogy lehetőséget ad a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. Korábban a hatáskör-értelmező 42/2005. (XI. 14.) AB határozat teremtette meg a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét, amely megoldást többen vitatták.

Az alkotmányjogi panasz elbírálásának speciális eljárása van. Az alkotmányjogi panaszt az AB csak akkor fogadja be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség miatt vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésben nyújtották-e be.

5. Bírói kezdeményezés

A bírói kezdeményezés is az Alaptörvénybe foglalt alkotmánybírósági hatáskör. A bírói kezdeményezés – csakúgy, mint a jogszabály vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz – konkrét normakontroll. A bírói kezdeményezés azt jelenti, hogy bármelyik bíró indítványozhatja azon jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, amelyet az adott ügyben alkalmaznia kell(ene). Ez a bíró önálló döntése, de a fél is kérheti, hogy a bíró fontolja meg az Alkotmánybírósághoz fordulást. Ilyenkor a bíró a saját eljárását az Alkotmánybíróság döntéséig felfüggeszti, s csak azután, és aszerint folytatja, ahogy az Alkotmánybíróság döntött.

A bírói kezdeményezés egy másik esete, amikor a bírónak olyan jogszabályt kellene alkalmazni, amelynek az alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság már korábban megállapította. A bíró ilyenkor is az Alkotmánybírósághoz fordulhat és kérheti, hogy az alkotmánybíróság mondja ki: a már alkotmányellenesnek ítélt jogszabály az előtte lévő ügyben sem alkalmazható (azaz ebben az esetben kizárólag az alkalmazási tilalom kimondását is kérheti). A bíró ugyan ilyen módon kezdeményezheti jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is.

A bíró természetesen nemcsak a jogszabályok, hanem közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok alaptörvény-ellenességnek a vizsgálatára is nyújthat be indítványt. A bírói kezdeményezés – mint alkotmánybírósági hatáskör – a bírói függetlenség része, az ítélkezés során biztosítja, hogy a bíró „törvény alá rendeltsége" csak az Alaptörvénnyel összhangban álló törvényre vonatkozzék.

6. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

Az Alaptörvényben is rögzített hatáskör a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Ebben az esetben arról van szó, hogy valamely belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik, tehát a mérce nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a nemzetközi szerződés. Ezáltal kirajzolódik a normahierarchia is: az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog, s e sorrend szerint egyik sem állhat ellentétben a magasabb szintűvel.

Ezt az eljárást – az Abtv. szerint – az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa indítványozhatja (illetve bírói kezdeményezésre is történhet a vizsgálat). Továbbá ezen eljárás sajátossága, hogy az Alkotmánybíróság – bármely más hatáskörének gyakorlása során – hivatalból is kitérhet a nemzetközi szerződéssel történő összhang vizsgálatára.

II. Az Alkotmánybíróság eljárása

1. Utólagos normakontroll esetén a jogszabály alkotmányellenességének jogkövetkezménye a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítése. Főszabály szerint az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napjával (ex nunc) semmisíti meg az alkotmányellenes jogszabályt. Így az alkotmánybírósági határozat kihirdetése az az időpont, amikortól a jogszabály hatályát veszti. Az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének hatálya kivételesen lehet visszamenőleges (ex tunc) is. Ezzel az eszközzel az Alkotmánybíróság csak kivételesen él, mert a jogszabály visszamenőleges megsemmisítése a már létrejött jogviszonyok indokolatlan megbolygatásával, a jóhiszeműen szerzett jogok sérelmével járhat, ami ellentétes a jogbiztonság követelményével. Szintén kivételesen, de a megsemmisítés szólhat a jövőre nézve (pro futuro) is. Ilyenkor a „ma" közzétett határozat egy jövőbeni időpontot jelöl meg az alkotmányellenes norma megsemmisítésének határidejéül, azaz az alkotmányellenes szabály még egy ideig hatályban maradhat. Erre akkor kerülhet sor, ha az azonnali megsemmisítés olyan joghézagot teremtene, amely a jogbiztonság súlyos sérelmével jár. A megsemmisítés határidejének meghatározása az Alkotmánybíróság mérlegelésén múlik.

2. Az Abtv. nem mint önálló hatáskörről, hanem mint jogkövetkezményről beszél a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességről.[45] Eszerint, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető

45 Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés d) pontja viszont a Kúria hatásköreként definiálja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatát.

szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos, illetve ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg.

A jogalkotó szervnek az Alkotmánybíróság által megadott határidőn belül kötelessége a hiányzó jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) megalkotni.

3. Külön szólni kell arról, ha az Alkotmánybíróság büntetőjogszabályról (akár anyagi akár eljárásjogi) állapítja meg, hogy alkotmányellenes. Ilyenkor „kevésnek" bizonyul a megsemmisítés, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alapján a jogrendszer legerősebb szankciója (a büntetőjogi jogkövetkezmény) került alkalmazásra. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. erejénél fogva elrendeli az alkotmányellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne. Az Alkotmánybíróság határozatában rendeli el ezt a felülvizsgálatot, amelyet a gyakorlatban az ügyészi szervezet foganatosít.

4. Az utólagos absztrakt normakontroll csak hatályban lévő jogszabály vizsgálatára vonatkozhat, hiszen az alkotmányellenesség jogkövetkezménye a norma megsemmisítése, azaz hatályon kívül helyezése (hatályban nem lévő jogszabályt pedig nem lehet újra hatályon kívül helyezni). A hatályát vesztett jogszabály vizsgálatára mégis van lehetőség (de nem az absztrakt, hanem) a konkrét normakontroll eljárásokban, azaz alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés esetén. Ilyenkor még van egy olyan ügy, amelyben az adott – vizsgálni kért, de már hatályát vesztett – jogszabályt alkalmazzák. Ha az indítvány megalapozott, akkor az Alkotmánybíróság megállapítja a jogszabály alkotmányellenességét (de értelemszerűen nem semmisít meg), viszont az adott ügyben alkalmazási tilalmat rendelhet el, ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

5. Az Alaptörvény 37. cikke szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll, az alkotmányjogi panaszok, és a bírói kezdeményezés hatásköreiben a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját főszabályként nem vizsgálhatja. Ez alól két kivétel van. Az egyik kivétel, amikor e hatásköreiben mégis lefolytathatja az alkotmányossági vizsgálatot, ha – a fenti, azaz a költségvetéssel összefüggő törvényekkel kapcsolatban – az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok sérelme merül fel. A másik kivétel, amikor az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek, azaz a törvény közjogi érvénytelensége merül fel a törvényalkotási eljárás szabályinak megsértése miatt.

6. Az Abtv. lehetővé teszi ideiglenes intézkedés kibocsátását a jogszabályok vizsgálatához és az egyedi döntések vizsgálathoz kapcsolódva is. Így az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll eljárásban a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését ideiglenes intézkedéssel felfüggesztheti, ha valószínűsíti az alaptörvény-ellenességet, és a felfüggesztéssel súlyos és helyrehozhatatlan hátrány beálltát előzi meg. A jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséről az Alkotmánybíróság határozattal dönt, a felfüggesztés maximum 180 napig tarthat. Az ideiglenes intézkedés másik típusa az egyedi döntés végrehajtásának felfüggesztése. Ilyenkor az Alkotmánybíróság – végzésben – a döntés végrehajtásának felfüggesztésére kéri a bíróságot, ha az alkotmánybírósági eljárás várható tartalmára, vagy a várható döntésre tekintettel a bírósági döntés végrehajtása helyrehozhatatlan kárt vagy hátrányt okozna.

7. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény 54. cikke szerint az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend esetén sem korlátozható.

III. Döntéshozó fórumok az Alkotmánybíróságon

1. Az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve a teljes ülés, amely az összes tagot magában foglalja. A teljes ülés határozatképes, ha azon az alkotmánybírák kétharmada, köztük az elnök vagy az elnökhelyettes jelen van. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a döntéseit szavazattöbbséggel hozza, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A döntésekhez az alkotmánybírák különvéleményt és párhuzamos indokolást csatolhatnak.

Csak a teljes ülés járhat el a következő hatáskörökben: előzetes normakontroll, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása, az Alaptörvény értelmezése. Csak a teljes ülés dönthet továbbá valamely törvény megsemmisítéséről, függetlenül attól, hogy az milyen hatáskörben merült fel. Abban az esetben, ha valamely ügy társadalmi jelen-

tősége, vagy alkotmányjogi súlya indokolja – függetlenül attól, hogy az eredetileg nem a teljes ülésre tartozott – az Alkotmánybíróság elnöke, öt alkotmánybíró, vagy az elbírálásra hivatott tanács tagjainak többsége kezdeményezheti, hogy a teljes ülés járjon el. Ilyenkor az adott ügyben nem a tanács, hanem a teljes ülés dönt.

2. Az Alkotmánybíróság másik döntéshozó szintje (fóruma) a tanácsok. Az Ügyrend szerint az Alkotmánybíróságon három öttagú állandó tanács működik. Az állandó tanácsok eljárnak minden olyan ügyben, amely nem tartozik a teljes ülés elé. Az Ügyrend főszabályként azt írja elő, hogy az öttagú tanácsok látják el az alkotmányjogi panaszok befogadását és azok érdemi elbírálását is. A tanácsok összetétele háromévente megújul.

3. Az Alkotmánybíróságon bizonyos döntéseket egyesbíró is meghozhat. Az egyesbíró az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról dönthet, ha az nem felel meg a törvényi feltételeknek. Az egyesbíró visszautasító végzését a főtitkár készíti elő.

Fogalomtár:

Előzetes normakontroll: jogszabály alkotmányosságának előzetes vizsgálata

Utólagos normakontroll: jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálata

Konkrét normakontroll: egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának vizsgálata

Konkrét normakontroll formái: bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz

Alkotmányjogi panasz: Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén az Alkotmánybíróság előtt érvényesítendő jogorvoslat

Bírói kezdeményezés: amikor a bíró az előtte lévő ügyben az eljárást felfüggeszti, és az Alkotmánybíróséghoz fordul az alkalmazandó jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérve

Ellenőrző kérdések:

1. *Húzza alá a helyes választ: Alkotmányjogi panaszt*
   a) csak az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége miatt lehet benyújtani
   b) csak a jogszabály alkotmányellenes alkalmazása miatt lehet benyújtani
   c) be lehet nyújtani az a) és b) pontokban foglalt mindkét esetben
   d) az Alaptörvény szerint nincs az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi panasz hatásköre, csak utólagos absztrakt normakontroll

2. *Húzza alá a helyes választ!*
   a) a bíró önállóan kezdeményezheti az alkalmazandó jogszabály alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt
   b) a bíró csak akkor kezdeményezheti az alkotmánybírósági eljárást, ha azt a fél az eljárás során indítványozza
   c) a bíró nem kezdeményezhet alkotmánybírósági eljárást az előtte lévő ügyben, hanem fel kell hívni a fél figyelmét, hogy alkotmányjogi panaszt benyújthat a döntés ellen
   d) a rendes-bírósági eljárás nincs funkcionális kapcsolatban az alkotmánybírósági eljárással

3. *Húzza alá a helyes választ!*
   a) az Alkotmánybíróság a jogszabályokat mindig a határozata kihirdetése napjával semmisíti meg
   b) az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a jogszabályt a határozata kihirdetése napjával, de visszamenőleges hatállyal is, jövőre nézve azonban nem, hiszen az az alkotmányellenes jogszabály hatályban tartását eredményezné
   c) az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a jogszabályt a határozata kihirdetése napjával, de visszamenőleges hatállyal és a jövőre nézve is
   d) az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, ez alapján kell a jogalkotónak hatályon kívül helyezni a normát

4. *Húzza alá a helyes választ!*
   a) hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján vizsgálhat
   b) hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat
   c) hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság valamennyi hatáskörében vizsgálhat
   d) hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben vizsgálhat

5. *Húzza alá a helyes választ!*
   a) előzetes normakontroll eljárást csak az Országgyűlés kezdeményezhet
   b) az Alaptörvény megszüntette az előzetes normakontroll lehetőségét
   c) előzetes normakontrollt csak a köztársasági elnök kezdeményezhet
   d) előzetes normakontrollt a köztársasági elnök és az Országgyűlés is kezdeményezhet.

A BÍRÓSÁGOK

I. A bírói igazságszolgáltatás fogalma

1. Az igazságszolgáltatás anyagi és intézményi tartalma

Az Alaptörvény bíróságokat szabályozó rendelkezései értelmében „a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el". Az igazságszolgáltatás fogalma anyagi és intézményi tartalommal bír. Anyagi értelemben az igazságszolgáltatás a bírói ítélkezéssel azonosítható: egyedi ügyekben keletkező jogviták közhatalommal, az előre szabályozott eljárási rendben történő végleges eldöntését jelenti. Igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságon kívüli más szerv is végezhet, azaz jogvitás kérdéseket a bíróságon kívül más szerv is eldönthet.

Intézményi értelemben az igazságszolgáltatás fogalma a jogszolgáltatás állami monopóliumával és az ahhoz kapcsolódó szervezettel áll összefüggésben.

Tágabb értelemben és intézményi oldalról az igazságszolgáltatás fogalmába beletartozik minden olyan állami szerv, amely közreműködik a bírói igazságszolgáltatási tevékenységben, illetve maga is – bírói kontroll mellett - végez igazságszolgáltatási feladatokat. Ilyen szervezet az ügyészség, a rendőrség, valamint a közjegyző. Emellett az Alaptörvény felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja meg a bírói döntések alaptörvény-ellenességét. Döntésével azonban az Alkotmánybíróság csak a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatás részévé válhat, mivel alapjogi sérelemmel összefüggő döntése a jogvitát eldöntő bírói döntésbe csupán beépül, de a jogvita önálló elbírálására alkalmatlan.

2. A bíró hatáskörei

Hagyományosan a bírói igazságszolgáltatás területe a személyek közötti – személyiségi jogi, magánjogi, gazdasági – jogviták, illetve az állami büntető igény érvényesítését szolgáló – közjogi – jogviták eldöntése.

Az előző kettőhöz képest viszonylag új, a 19. században megjelenő hatásköre a bíróságoknak a közigazgatás tevékenységének kontrollja. Jóllehet a kialakulás időszakában tipikus volt a közigazgatás „önellenőrzése", azaz a közigazgatási tevékenység közigazgatási szervezetrendszeren belüli sajátos fórumokon keresztüli kontrollja, a 20. század végére e funkciót a bírósági működési elveknek maradéktalanul megfelelő fórumok vették át.

Az Alaptörvény 25. § (2) bekezdése a bíróságok hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést, valamint a helyi rendeletalkotás törvényességének, illetve törvényen alapuló mulasztásának vizsgálatát.

3. Az általános hatáskörű bíró által végzett normakontroll

A hatalommegosztás rendjében a közigazgatási bíráskodás a bírói hatalmi ágon belül, speciálisan a közigazgatás – értve ezalatt az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás két nagy alrendszerét – egészének kontrollját jelenti. Ebbéli funkciójában pedig a közigazgatás normatív aktusainak törvényességi felülvizsgálata is felmerül.

Az Alaptörvény ezen a ponton továbblépett az Alkotmány rendelkezésein, amikor felhatalmazta a bíróságokat az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálatára és a jogsértő rendeletek megsemmisítésére. Emellett a bíróság dönt az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról is. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) értelmében e hatáskört nem a közigazgatási bírák általában, hanem a Kúria gyakorolja.

A hatáskör normakontroll-jellegű, amelynek lényege, hogy norma áll normával szemben, kollízió esetén pedig az alárendelt normát – az önkormányzati rendeletet – megsemmisíti a Kúria Önkormányzati Tanácsa. Az eddigi alkotmánybírósági eljáráshoz viszonyítva a közigazgatási bíráskodás keretében végzett absztrakt normakontroll előnye – és egyben sajátossága – a ténybíráskodás eszközrendszerének beépülése az eljárásba ; a Kúria Önkormányzati Tanácsa bizonyítást folytathat le és tényállást vehet fel.

4. A bírói jogértelmezés

Az Alaptörvény bírói tevékenységet érintő markáns tétele a jogértelmezés módszerének előírása a 28. cikkben. A rendelkezés célja kifejezetten a bírói érvelés, a döntésindokolás eddigi „hagyományos", elsődlegesen a jogszabályok nyelvtani értelmezésén alapuló, szövegkötött módszerének befolyásolása.

A bíró az eljárás során feltárja az adott ügy tényállását, és a valóságos tények ismeretében, megadva az elvontan megfogalmazott jogszabály tartalmát, alkalmazza a jogszabályt a konkrét esetbeli jogvita megoldására.

Az Alaptörvény az ítélkezési folyamat jogértelmezési szakaszát kétféle módon igyekszik befolyásolni: az alkalmazandó jog tartalmának feltárásakor a bírónak tekintettel kell lennie az Alaptörvény rendelkezéseire, azaz a jogszabály tartalmának meghatározásakor önálló szempontként kell az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényre juttatásait figyelembe venni. Másrészt viszont elsődlegessé, alaptörvényi követelménnyé teszi az értelmezés lehetséges formái között (nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti, teleologikus) a teleologikus értelmezést.

A teleologikus, céltételezésen alapuló jogértelmezés azt követeli meg a bírótól, hogy a jogszabály – értékracionális, azaz erkölcsi, avagy célracionális, azaz gazdaságos – célját keresse, és e „megtalált" célhoz igazítsa azt a logikai érvelést, amelynek mentén levezeti, indokolja döntését. A jogszabály céljának vizsgálata az adott és megoldásra váró kérdés tágabb jogi, gazdasági, szociológiai összefüggéseinek ismeretét igényli, nem azonos csupán a jogalkotói szándék keresésével, és kifejezetten nem azonosítható a törvény előkészítéséért felelős miniszter által benyújtott törvényjavaslathoz csatolt miniszteri indokolásában kifejtett szándékával. A teleologikus értelmezéshez ad útmutatót az Alaptörvény 28. cikkének második mondata, amely szerint „az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelel, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak".

Az alaptörvény-konform és a teleologikus jogértelmezési mód hatalom és kötelezettség a bíró számára. Az Alaptörvény keretei között, a józan ész és a közjó szolgálatában, hatalmában áll elszakadni a jogszabály szövegétől, de kötelezettsége is egyben, mert indokainak logikus, rendszerszerű egységet kell képeznie. Az értelmezés ezen módja hatalom arra, hogy ha a jog értelmezésének egyéb módszerei révén abszurd, ésszerűtlen és igazságtalan döntést kellene hozni, úgy a bíró a döntését a jogszabály céljához tudja igazítani. Mert azt kell feltételezni, hogy a jogalkotó nem akarhatott abszurd helyzeteket teremteni a jogszabályok révén az emberi kapcsolatokban. Az Alaptörvény 28. cikke ebben az értelemben felhatalmazást jelent a bíró számára.

II. A bíróság működési elvei

Az igazságszolgáltatási funkciót betöltő bíró, aki önmaga, függetlensége birtokában testesíti meg a bírói hatalmat, a semlegességet és állandóságot képviselő hatalmi ág. Nincs kölcsönös függésben a másik két hatalmi ággal, sőt sajátosságát éppen az azoktól való függetlensége jelenti. A bíró, illetve a bírói hatalmi ág tevékenységét illetően nem tartozik beszámolási kötelezettséggel, politikai felelősséggel sem az Országgyűlésnek, sem a Kormánynak. A bíró jogállásának keletkezése, mandátuma, tevékenységének esetleges társadalmi kritikája nem kötődik, és nem kapcsolódik változó politikai célokhoz. Az ítélkező bíró hatalma tehát ebben az értelemben semleges és folyamatos.

1. A bírói függetlenség

A bírói függetlenség a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti garancia, amely alapjogként a jogkereső személyek oldaláról ragadható csak meg. A bírói függetlenség – a hatalommegosztás révén – az államszervezet egyik központi eleme, a jogállami működés egyik garanciája. Azt jelenti, hogy a bíró ítélkező tevékenységének gyakorlásakor nem állhat más hatalmi ág(ak), gazdasági, illetve egyéb érdekek befolyása alatt. A politikai befolyás többpárti demokráciában sem zárható ki.

2. Az ítélkezés függetlensége

Az Alaptörvény szerint „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. (...)"

Az ítélkező tevékenység lényegét tekintve a bíró végső hatállyal és kötelező erővel meghozott döntése egy ügyben. Az ítélkező tevékenység függetlenségét a bíró szakmai, a státusával, jogállásával összefüggő függetlenség és a bírói szervezet függetlensége garantálja. Másképpen megfogalmazva: abban az esetben garantált a bírói ítélkező tevékenység függetlensége, amennyiben a bíró független szakmailag, személyében és ítélkező tevékenységének szervezeti keretei között.

Az Alaptörvény értelmében a bíró csak a törvénynek van alárendelve. A szakmai függetlenség körében értékelendő a bíró által meghozott ítélet tartalmára gyakorolt külső befolyásolás tilalma, illetve a bíró utasíthatóságának kizárása. Az Alaptörvény a „törvénynek" való alávetettség fordulatát alkalmazza. A „törvény" ebben az összefüggésben anyagi értelemben vett törvényként értendő, és valójában az egységes, koherens jogrendnek való alávetettséget jelenti. Önmagában tehát az a tény, hogy a törvényeket az Országgyűlés politikai viták keretében fogadja el, illetve a rendeleti szintű jogalkotás a végrehajtó hatalom jogalkotási terméke, – ha megfelel az általános absztrakt magatartási szabály tartalmi kritériumainak, úgy – nem vezet a hatalommegosztás elvének sérelmére.

A „törvénynek való alávetettség" tehát az Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos jogszabályoknak való alávetettséget jelenti. A bíró tehát döntése meghozatalát megelőzően köteles vizsgálni az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét, melynek észlelése esetén az Alkotmánybírósághoz fordul.

3. A személyi függetlenség

A személyi függetlenséget a bírói jogállás jellemzői garantálják. Az egyéb közszolgálati jogviszonyokhoz képest alapvetően eltérő tartalmú bírói jogállás kérdéseként tárgyalandóak a bírói státus megszerzésének, a megszűnésének, a bíró szakmai előmenetelének kérdései, az összeférhetetlenségi és a mentelmi jog szabályai, a javadalmazás, és a bírói felelősség szabályai.

Az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel külön kiemelést igényel a bíró tisztségéből való elmozdíthatatlanság kérdése. Az Alaptörvény értelmében „[a] bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani." Az ítélkezés függetlenségének biztosítéka az elmozdíthatatlanság, amely a bírót – státusához kapcsolódóan – a bírói szervezeten belüli igazgatási befolyástól védi. Tartalma szerint tehát az Alaptörvény e szabálya azt jelenti, hogy a bírót akarata ellenére – sarkalatos törvényi szabályok nélkül, az öregségi nyugdíjkorhatár elérését megelőzően – nem lehet nyugdíjazni. Nem lehet egyéb okból bírói státusából felmenteni, nem lehet áthelyezni, azaz elvonva döntésre váró ügyeitől más beosztásba helyezni, vagy kirendelni.

A személyi függetlenség körében célszerű kitérni arra, hogy abban az esetben, amennyiben a bíró nem ítélkező, hanem igazgatási vagy adminisztratív feladatokat lát el, ezen tevékenységekhez – főszabályként – nem kapcsolódnak a bírói függetlenség garanciái. Ilyen esetekben tevékenysége nem különbözik a közigazgatás nyilvántartás-vezetési, illetve igazgatási funkciótól. A bírói függetlenségben rejlő jogállami garanciák – dacára a bírói jogállásnak – nem érvényesülnek, ebbéli tevékenységében a bíró utasítható, és adott esetben a szervezeti hierarchiából származó vezetői jogkörök vele szemben érvényesíthetőek.

4. A szervezeti függetlenség

A bíróságok szervezeti függetlensége a másik két hatalmi ág viszonylatában értelmezhető. Az Alaptörvény negyedik módosítását (2013. március 25.) követően a 25. cikk (8) bekezdése tartalmazza, hogy „[a] bíróságok szervezetének (...) részletes szabályait sarkalatos törvény szabályozza". A bírósági szervezet a Kormánytól és az Országgyűléstől való elkülönülését tehát sarkalatos törvény garantálja.

A szervezeti elkülönülés további kérdése az önálló, a működést és az elvonás lehetőségének kizárását garantáló költségvetés, a bíróság hatásköreinek törvényi rögzítése és e hatáskörök önálló, másik hatalmi ág korlátozása nélküli gyakorlása.

A szakmai, a státusbeli, illetve a bírósági szervezeti függetlenség az ítélkezésben megjelenő függetlenséget hivatott garantálni.

5. Az igazságszolgáltatás monopóliuma

Az Alaptörvény értelmében „[a] bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el". E működési elv értelmében igazságszolgáltatási tevékenységet csak bíróságok végezhetnek, illetve csak azt a vitarendező fórumot lehet bíróságnak tekinteni, amelyet az Alaptörvény felhatalmazása alapján elfogadott sarkalatos törvény bíróságként definiál, és amely ezért szervesen illeszkedik a bírósági szervezetrendszerbe.

Azzal, hogy az állam magához vonja a jogviták rendezésének jogát, – kizárva ezzel az egyéni sérelmek önbíráskodáson alapuló önhatalmú orvoslását – egyben garanciát vállal arra, hogy minden jogvita elbírálásához biztosítja az intézményes (szervezeti, eljárási, egyéb garanciális) kereteket.

6. A igazságszolgáltatás egysége

Az igazságszolgáltatás egysége – a bírói hatalmi ág semlegességéhez kapcsolódó működési elvként – a jogegyenlőség bírósági keretek közötti megfogalmazása. Részben ki kell fejeznie azt, hogy a bíró előtt mindenki egyenlő eséllyel kérheti jogvitás ügyének elbírálását, részben pedig annak biztosítását jelenti, hogy bármely jogalany az általános törvényi szabályok szerint, tehát mindenhol egyező elvek mentén felállított és működő bíróságtól várhatja jogvitás ügyében a döntést. Végül, a jogegyenlőség akkor valósul meg maradéktalanul, ha a jogvitákat az egységes szemléletben értelmezett jogszabályok alapján döntik el a bírák Magyarország egész területén.

A bíró előtti egyenlőség az Alaptörvény alapján érvényesülő alapjog: „A törvény előtt mindenki egyenlő."

A bírósági szervezet egységes elvek szerinti felépítésének lényeges sarokpontjai a lélekszámhoz igazodó területi beosztás, valamint az azonos bírósági szinten gyakorolt azonos hatáskör.

Az Alaptörvény értelmében „[a] Kúria (...) biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz". A bírósági értelmezési hierarchia csúcsán a Kúria áll. Jogegységesítő feladatának Alaptörvényben biztosított eszköze a jogegységi határozat, amely a bírák ítélkező tevékenységét kötelező erővel befolyásolja. A jogegységi határozatot bíró alkotta jogként vizsgálva, az Alkotmánybíróság 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában megállapította, hogy a jogegységi határozat normatív erővel rendelkező „quasi"jogszabály, mivel a perben kötelező erővel alkalmazandó a bíró számára, ezért a peres (és a peren kívüli) eljárásokban a felek jogaira és kötelezettségeire is kihat.

III. A bírói igazságszolgáltatás szervezete

1.A bíróságok szervezeti rendszere

Az Alaptörvény a szervezeti kérdések kialakításában két megkötést tartalmaz: „[a] legfőbb bírósági szerv a Kúria". „[a] bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők". Végül a bíróságok szervezetének részletes szabályait sarkalatos törvényi szabályozásra utalja. A bírói hatalmi ág működési elvei között megjelenik az egységes felépítés elve, amely az azonos elvek mentén szervezett, ítélkezési szintenként azonos hatáskörrel rendelkező bírósági szervezetrendszer követelményét fogalmazza meg. Ez egyben azt a jogállamon belül érvényesülő tilalmat is jelenti, hogy nem lehet létrehozni állami közhatalmat gyakorló, de a bírói szervezetrendszerbe nem illeszkedő, speciális hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, speciális eljárási szabályok mentén eljáró bírói fórumot (rendkívüli bíróság felállításának tilalma). Az általános hatáskörű bíróságok sarkalatos törvényi szabályok alapján négy szinten szervezett (járásbíróság, törvényszék, ítélőtábla, Kúria) rendszert alkotnak, kétfokú (rendes és rendkívüli) fellebbviteli lehetőséggel.

2. Az Alaptörvény „különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra" a különbíróságok létrehozásának lehetőségét teremti meg. A közigazgatási bíróságok alkotmányos, közjogi feladata a végrehajtó hatalom jog alá rendelt működésének garantálása.

A közigazgatási bíráskodás létrehozását lényegében az Alkotmánybíróság kényszerítette ki 32/1990. (XII. 22.) AB határozatával, amennyiben az Országgyűlés alkotmányos mulasztásaként értékelte e bírói fórum kiépítésének elmaradását. A testület 39/1997. (VII. 1.) AB határozata pedig megadta a közigazgatási bíráskodás erejét, és érdemi jellegűvé tette a közigazgatási bíró által nyújtott jogvédelmet. A közigazgatási bíráskodás 2013. január 1-jétől működik különbíróságként. Eltérően más európai országoktól, és a II. világháborút megelőző magyar bírósági szervezeti hagyományoktól, a közigazgatási bíráskodás nem rendelkezik önálló szervezeti keretekkel, hanem az általános bírósági szervezetrendszerbe illeszkedve működik a járásbírósági, törvényszéki és kúriai szinteken.

IV. A bírói igazságszolgáltatás igazgatása

1. Igazgatási modellek

A bírósági igazgatás több modellje is ismert Európában és más kontinenseken. A megkülönböztetésük egyik lehetséges módja a végrehajtó hatalomhoz való kapcsolódásuk. Ennek megfelelően vannak igazgatási modellek, amelyek alapvetően a kormányzathoz, azon belül pedig értelemszerűen az igazságügyért felelős miniszterhez kötődnek. Egy másik megoldásban a bírósági igazgatás hatásköreit a kormányzat, és egy, a bírói szervezeten belül igazgatási feladatokra létrehozott önigazgató szerv között osztják meg. Végül pedig létezik a modellek önigazgatási típusa, amely a bírósági igazgatás feladatát egészében a bírósági szervezeten belül létrehozott intézményhez telepíti.

Bármely bírósági igazgatási modell akkor működhet egy jogállamban megfelelően, ha a bírói hatalmi ág függetlenségének megőrzése mellett hatékony, professzionális, és garantálja a döntési folyamatokba épített (belső) ellenőrzés és a külső (közjogi) kontroll lehetőségét.

2. A bírósági igazgatás függetlensége

Az Alaptörvény a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény rendelkezéseire utalja. A sarkalatos törvényi szabályok megújították a bírósági igazgatás szervezeti és hatásköri kereteit.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) – meghagyva a bírói szervezet másik két hatalmi ágtól való teljes függetlenségét - a bírósági szervezeten belül létrehozott, az Országgyűlés által, a szervezeten belülről választott vezető – bizonyos esetekben bírói önkormányzati szervekkel együttes – hatáskör-gyakorolása melletti központi igazgatási szervet intézményesített. Az egyszemélyi felelős vezető és az őt segítő hivatali apparátus tevékenysége felett bírói önkormányzati szerv gyakorol ellenőrzést.

A Bszi. megfogalmazása szerint a modellben a központi igazgatási feladatok ellátása az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) vezetőjének kompetenciájába tartozik, minden egyéb igazgatási feladat decentralizált, a bírósági vezetői szintre történő szétosztása mellett.

A bírósági igazgatás megújított modelljében az OBH önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, amelyet az elnök vezet. Az elnök egyszemélyi felelős és számon kérhető vezető, akinek feladatai felölelik a központi igazgatás teljességét: a bíróságokat érintő jogalkotás kezdeményezésétől, a szabályzatok megalkotásán át (normatív utasítások), a költségvetési és a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos kérdésektől, a személyzeti (bírói pályázatok kiírása, bírák kinevezésének/felmentésének javaslata, a bírák beosztása, bírák kijelölése, bírósági vezetők kinevezése, felmentése) kérdéseken át, a statisztikai kérdésektől az ítélőtáblai, és törvényszéki vezetők igazgatási tevékenységének felügyeletéig valamennyi igazgatási kérdésben az elnök rendelkezik döntési hatáskörrel.

Az OBH elnökének tevékenységét a 15 tagú, a Kúria elnökéből és 14 választott bíróból álló Országos Bírósági Tanács (a továbbiakban: OBT) hivatott ellenőrizni.

Az OBT tagság 6 éves mandátumot jelent a Bszi. szabályai által védett státusban. Az OBT felügyeleti jogköre az OBH elnökének valamennyi igazgatási döntési kompetenciájára kiterjed: ez bizonyos kérdésekben előzetes vélemény-nyilvánítást (az OBH és a Kúria elnökének személye kérdésében), más esetekben együttdöntést jelent (bírósági vezetők kinevezése).

Az OBT évente legalább négy alkalommal ülésezik, az eddigiekben azonban a havi ülésezés gyakorlata alakult ki. Garanciális szabály, és a bírósági igazgatás külső (közjogi) kontrollját jelenti, hogy az OBT ülésein tanácskozási joggal vesz részt a kormányzat képviselője (praktikusan az igazságügyért felelős miniszter), a legfőbb ügyész, és az egyéb jogászi hivatásrendek képviselői (Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke), valamint az OBT elnöke által meghívott eseti szakértők, érdekképviseleti szervezetek képviselői.

Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) módosította az Alaptörvény 25. cikkét, és alkotmányos intézményként elismerte az OBH-t. A módosítás alaptörvényi szinten rendezi az OBH elnökének alkotmányos, közjogi státusát is. Eszerint az OBH elnöke közjogi legitimitását a köztársasági elnök javaslatára és az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatását igénylő, Országgyűlés általi megválasztására vezeti vissza.

Szükséges utalni arra, hogy az Alaptörvény ötödik módosítása alkotmányos intézményként nevesíti az OBH-n és az OBH elnökén túl az OBT-t is, amely a továbbiakban nem csupán „közreműködik a bírósági igazgatásban", hanem „felügyeli" is azt.

Ellenőrző kérdések:

Válassza ki a helyes választ!

1. *Mi jellemzi a bírói hatalmi ágat?*
   a) a semlegesség
   b) a politikai küzdelmekben való részvétel

2. *A bírói hatáskörbe tartoznak*
   a) csak a polgári és a büntető ügyek
   b) a polgári, a büntető és a közigazgatási ügyek

3. *Az igazságszolgáltatás működési elvei*
   a) a minél több ügy befejezésének elve
   b) az ügyek minél gyorsabb befejezésének elve
   c) a bírák függetlenségének az elve

4. *Az igazságszolgáltatás egységének az elve azt jelenti, hogy*
   a) minden bírónak egységes a javadalmazása
   b) minden bíróságot azonos elvek mentén kell megszervezni
   c) a perekben az egységesen értelmezett jogszabályok alapján kell dönteni.

5. *Az Alaptörvény alapján*
   a) a külön munkaügyi bíróság felállítása tilalmazott
   b) a közigazgatási bíróságot külön bíróságként nem lehet felállítani
   c) összevont közigazgatási és munkaügyi különbíróságok működnek.

6. *A bírói függetlenség lényege:*
   a) Bíró önállóan határozza meg a ráosztott peres ügyekben a tárgyalási határnapot.
   b) A bírói függetlenség a bíró alapjoga, amelyet annak sérelme esetén az Alkotmánybíróság előtt érvényesíthet.
   c) A bírói függetlenség az állam működéséhez kötött érték, amely az egyéni ítélkező bíró tevékenységében ölt testet.

7. *A bírói igazságszolgáltatás igazgatási feladatait*
   a) az OIT testületi szerve látja el
   b) az OBH-t vezető elnök látja el
   c) az igazságügyért felelős miniszter látja el.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

I. A jogintézmény kialakulása

Magyarországon az átfogó alkotmánymódosítás eredményeként, 1989. október 23-án született meg az országgyűlési biztosi intézmény. Az Országgyűlés 1993 júniusában fogadta el az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt, és a megválasztott biztosok (az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, annak általános helyettese, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa és az adatvédelmi biztos) 1995 júliusában kezdték meg tevékenységüket. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban Obtv.) 2007. évi módosításai megszűntették az általános helyettes tisztségét, és létrehozták a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát. Az általános felhatalmazású és a különbiztosok között nem volt alá-fölérendeltség, utóbbi a maga szakterületén önálló jogkörben járt el, s mindegyik biztos kizárólag az Országgyűlésnek volt felelős.

Az Alaptörvény egységes szervezetben határozta meg az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenységet, amelyet az alapvető jogok biztosa lát el. Ebben az új rendszerben nincsenek különbiztosok, hanem az ombudsman a feladatait a Magyarországon élő nemzetiségek jogaiért felelős, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó, a helyetteseivel való munkamegosztásban végzi.

II. A biztos függetlensége

Ombudsmannak csak olyan, választójoggal rendelkező, kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogász választható meg, aki harmincötödik életévét betöltötte, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkezik.

A biztost a köztársasági elnök javaslatára, a helyetteseket pedig a biztos javaslatára az Országgyűlés a megválasztott képviselők kétharmadának szavazatával, hat évre választja meg. A biztosra és helyettesére szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak. Függetlenségük további garanciája a mentelmi joguk.

Az ombudsman Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

III. Az alapvető jogok biztosának hatásköre

A biztoshoz bárki fordulhat, akinek a hatóság tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. További eljárási előfeltétel, hogy csak akkor lehet a beadvánnyal fordulni a biztoshoz, ha a sérelmezett eljárás 1989. október 23-a után indult, valamint a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy éven még nem telt el. Hatóságnak minősülnek, ezért az ombudsman eljárása során vizsgálhatja a közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a kötelező tagság alapján működő köztestületek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervek, a nyomozó hatóságok vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, a közjegyzők, a törvényszéki végrehajtók, az önálló bírósági végrehajtók vagy a közszolgáltatást végző szervek tevékenységét, vagy mulasztását.

A törvény értelmében az ombudsman hatásköre nem terjed ki az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, valamint – az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészségek tevékenységére.

IV. A biztos eljárása

Az ombudsman eljárása során független, intézkedését kizárólag az Alaptörvény és a törvények alapján hozza meg. Megkülönböztetett figyelmet fordít az emberi méltósághoz fűződő alapjog, a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, a fogyatékossággal élő személyek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Vizsgálatának célja a lehető legteljesebb mértékig megismerni és feltárni azokat a tényeket, körülményeket, amelyek az alapjogi sérelem fennállásának tisztázásához szükségesek. A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel.

A biztos, vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet; valamint a keletkezett iratokról másolat készít(tet)het, a vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét; közmeghallgatáson részt vehet; valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A helyszíni ellenőrzés során a biztos, vagy a vizsgálatot végző munkatársa – főszabályként – a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált üggyel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthet, azokról másolatot, kivonatot készíthet, és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.

Az ombudsmani vizsgálat lefolytatása, illetve annak megtervezése érdekében valamennyi érintett szerv, azok vezetője, vagy munkatársa együttműködésre; az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban Ajbt.) szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság pedig közreműködésre köteles.

Az ombudsman vizsgálata során a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti.

V. „Ideiglenes intézkedés”

A jogalkotó megteremtette annak lehetőségét, hogy amennyiben az ombudsman intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi.

VI. A jelentés

Az ombudsman minden vizsgálatát jelentéssel fejezi be, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Tartalmazza mindazon tényeket és adatokat, amelyekre a biztos a vizsgálati eljárás eredményeként tett megállapításait és intézkedéseit alapozza. A jelentésben felvett tényállás része a beadványt benyújtó személy által megjelölt, vagy az ügyből egyébként kiolvasható sérelem, vagy a sérelem veszélyének leírása, illetve más szervektől, valamint a közreműködőtől beszerzett, a szakszerű és objektív megállapítások megalapozásához szükséges adatok ismertetése.

A vizsgálat során feltárják az összefüggést a tényállás, a jogszabályi háttér és az érintett alapvető jog vagy jogok között, és ezen összefüggés alapján a jelentés rögzíti azt is, hogy a vizsgált hatóság vagy szerv alapvető joggal összefüggő intézkedése vagy mulasztása megvalósított-e alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot vagy sem.

A jelentések nyilvánosak, és a Hivatal honlapján digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, ingyenesen hozzáférhetőek.

VII. Az ombudsmani intézkedések

Amennyiben a biztos a lefolytatott vizsgálat alapján arra a következtetésre jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, többféle intézkedési mód között választhat.

Ajánlás alkalmazására akkor kerül sor, ha indokoltnak mutatkozik a felügyeleti szerv intézkedése. A biztos az ajánlást megküldi a felügyeleti szervnek, amely az ajánlással kapcsolatos állásfoglalásáról és megtett intézkedéséről az

ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, az ombudsman az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül tájékoztathatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.

A biztos az érintett szerv vezetőjénél kezdeményezheti a saját hatáskörben történő intézkedést a visszásság megszüntetésére. A feltárt visszásság orvoslása érdekében a biztos a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését. Az ügyész a kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. Ha pedig alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a biztos a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek.

VIII. Az ügy Országgyűlés elé terjesztése

Ha a megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy a biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti és kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki.

Amennyiben valamely visszásság kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

IX. A biztos és a normakontroll

Ha a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A biztos az Alkotmánybírósághoz is fordulhat, és utólagos normakontroll eljárást, valamint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát indítványozhatja. Ha a vizsgálat során azt állapítja meg, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, a Kúriánál kezdeményezheti az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

X. Kivételes vizsgálat

Ha a beadvány alapján feltehető, hogy a hatóságnak nem minősülő (de nem az említett, nem vizsgálható szervek közé tartozó) szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti, az alapvető jogok biztosa kivételes vizsgálatot tarthat.

A biztos a hatóságnak nem minősülő szervezettől – a kivételes vizsgálat lefolytatása céljából – írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Környezetet károsító tevékenység esetén az alapvető jogok biztosa helyszíni ellenőrzést folytathat.

A biztos a kivételes vizsgálat eredménye alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezheti. A hatóság a kezdeményezés alapján az eljárást haladéktalanul megindítja.

XI. Az éves beszámoló

Az alapvető jogok biztosa évente tájékoztatja az Országgyűlést az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a Magyarországon élő nemzetiségek, valamint a jövő nemzedékek jogainak védelmével összefüggő tevékenységét is.

Ellenőrző kérdések:

1. *Magyarországon … ombudsman van.*
   a) 1
   b) 2
   c) 3
   d) 5

2. *Az ombudsman nem vizsgálhatja a … szervek tevékenységét*

3. *A visszásság fogalma*

4. *A kivételes vizsgálat során, ha a beadvány alapján feltehető, hogy a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti, az alapvető jogok biztosa kivételesen eljárhat.*

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Az Alaptörvény a 31—35. cikkekben fekteti le a helyi önkormányzati rendszer alapjait, amely mellett még figyelembe kell venni a T) cikket (eszerint az önkormányzat rendelete jogszabály) és a hatóságokra vonatkozó általános elveket is.

Az Alaptörvény számos újdonságot hozott. Bár a rendelkezései sok esetben azonosak az Alkotmányban foglaltakkal, azonban a mögötte álló filozófia alapvetően eltér a korábbitól, amely még igen részletes szabályozást tartalmazott, és az önkormányzati rendszer lényeges eleme volt az önkormányzati alapjogok tényleges érvényesülése.

I. Államszervezeti helyük

Az önkormányzat a modern demokratikus társadalmakban az államhatalom területi megosztásának tipikus modellje.[46] A helyi önkormányzatokról általánosságban elmondható, hogy az alkotmányban tételezett, és törvénnyel létrehozott decentralizált állami szervek, melyek az államigazgatás központi szerveihez képest alkotmányosan meghatározott és törvény által védett önállósággal, a választópolgárok adott területi közösségét megillető helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alapján intézi a helyi közügyeket.[47]

Az Alaptörvény megfogalmazása szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése, és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) preambuluma szerint a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

II. Alapjogok, hatáskörök

Az Alaptörvényből hiányzik a kollektív alapjogra való utalás. A hangsúly már nem a kormánnyal, központi államigazgatással, esetleg az Országgyűléssel szembeni jogvédelmen van, hanem a helyi közhatalom gyakorlásán, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati és az államigazgatás elválasztása. Mindezek Patyi András szerint az egész szabályozás működés-orientáltságát mutatják.48

Az Alaptörvény a helyi közügyek körébe tartozó feladat- és hatáskörök fogalmával él, melyek gyakorlatilag magukban foglalják az Alkotmányban korábban nevesített alapjogokat. A helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy, az Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt további törvények kiegészíthetik a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel. Mindemellett azonban látható egyrészt az önkormányzati feladatokat érintő centralizációs törekvés, illetve a törvényességi felügyelet erősödése is.[49]

A helyi önkormányzatok legfontosabb hatásköreit az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése sorolja fel, amely az l) pontban foglaltak miatt nem taxatív. Így az önkormányzat:

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, annak 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;
i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;

46 Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. *In* Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba.. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 410.
47 Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Budapest—Pécs, Dialog Campus, 2012. 308.
48 Patyi András – Varga Zs. András i. m. 312.
49 Balogh Zsolt: Az önkormányzati rendeletek törvényességének kontrollja. In: Új Magyar Közigazgatás 2013/5. 37-42., 37.

j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A rendeletalkotás kapcsán érdemes rögzíteni, hogy amennyiben az önkormányzat számára törvény szabályozási kötelezettséget ír elő, akkor az köteles eljárni, nem mellőzheti a jogalkotást[50]. Ugyanakkor arra sincs lehetőség, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába[51].

Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatát a Kúria, alkotmányossági vizsgálatát pedig az Alkotmánybíróság végzi.

Szinén a kormányhivatal jogosult a helyi önkormányzat határozata felülvizsgálatának, a határozathozatali kötelezettség elmulasztása megállapításának, illetve a határozat meghozatalára való kötelezés kezdeményezésére annyi eltéréssel, hogy ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogosult eljárni.[52]

Az Mötv. kötelező és önként vállalt feladatokat különböztet meg a helyi közügyek körében, kiemelve azt, hogy törvény e feladatok meghatározása során köteles differenciálni, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét és a helyi önkormányzatok eltérő adottságait (különösen a gazdasági teljesítőképességet, lakosságszámot, illetve a közigazgatási terület nagyságát). Az Mötv. újdonsága, hogy lényegesen leszűkíti a helyi közügyek keretében ellátott helyi önkormányzati feladatok körét, illetve szigorítja a vállalható feladatellátást.[53]

A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Az önkormányzatok tulajdonosi autonómiája magában foglalja a már megszerzett tulajdon védelmét, de a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget is, ha törvényi rendelkezések alapján az önkormányzatnak valamely vagyoni kör megszerzésére kétségtelen jogcíme keletkezik.

A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

Az Alaptörvény biztosítja a vállalkozás folytatásának lehetőségét a helyi önkormányzatok számára, melynek korlátait részletesen az Mötv. tartalmazza. Immár az Alaptörvény rögzíti azt is, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

Az Alaptörvény önálló garanciaként nevesítve kimondja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához, azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult, továbbá törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

Az adó-megállapítás joga megosztott az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. A helyi önkormányzat a helyi közszolgáltatások ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosítására jogosult adót bevezetni, azonban e hatáskör nemcsak törvényi korlátok között gyakorolható, az ott meghatározott körben, mértékben és módon.

Az önkormányzat dönt arról, hogy megállapít-e helyi adót, a törvényben szabályozott helyi adónemek közül melyeket vezet be, a törvényben meghatározott határokon belül megállapítja a helyi adó mértékét, és módjában áll az is, hogy a törvényben meghatározott adómentességeken és adókedvezményeken túl további mentességeket, kedvezményeket alkalmazzon. Az önkormányzatok azonban nem állapíthatják meg az egyes adónemeket, az adó alanyait és az adó tárgyát, sem a helyi adókról szóló törvény szerinti fogalmakat. [54]

A jelképalkotási és kitüntetés alapítási jog annyiból érdekes, hogy ez tűnik a szó szoros értelmében legkevésbé hatáskörnek, sokkal inkább kidomborodik az alapjogi jelleg, hiszen már az is az önkormányzat döntése, hogy egyáltalán alapít-e például díjat.[55]

A helyi közügyek intézése körében az önkormányzat a törvény keretei között a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat. E jogköre az önkormányzatnak a feladat-és hatáskörét érintő bármely kérdésre kiterjed, gyakorolhatja közvetlenül, illetve érdekképviseleti szervek útján is.

50 9/1995. (II. 22.) AB határozat
51 77/1995. (XII. 21.) AB határozat
52 A törvényességi felügyelet további eszközeiről ld. részletesebben a VI. rész 5. fejezetének i) pontját.
53 Balázs István: A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. In: Új Magyar Közigazgatás 2012/10., 37—41., 39.
54 67/1991. (XII. 21.) AB határozat
55 Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. In: Új Magyar Közigazgatás 2011/6—7. 24.

A társulási és az együttműködési jog vonatkozik mind a hazai, mind a külföldi önkormányzatokkal való társulásra, illetve arra, hogy az önkormányzatok hazai vagy nemzetközi érdekszövetségeket hozzanak létre. A társulás célja, hogy minden település képes legyen a feladatait megfelelő színvonalon ellátni. Újdonság az Alaptörvényben, hogy lehetővé teszi azt, hogy törvény előírhassa a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

2013-tól jelentős átalakuláson esett át a társulások szabályozása, a társulási formák száma lecsökkent, aminek az oka a kötelező feladatköri differenciálás, valamint a járások bevezetésében keresendő.

III. Szervezeti keretek, tisztségviselők

Döntéshozatalra a képviselő-testület, helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulás, a polgármester, továbbá a jegyző jogosult. A felhatalmazás önkormányzati rendeletben, a hatáskör gyakorlásának átadása révén történik.

Az Mötv. a szervek közül a képviselő-testületet, a polgármestert, a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, illetve a közös önkormányzati hivatalt, valamint a jegyzőt és a társulást nevesíti.

Az önkormányzati feladatok címzettje, így a legfőbb döntéshozó szerv a képviselő-testület. Az SzMSz határozza meg a bizottságok számát, összetételét, működését; alapvető feladatuk a döntés-előkészítés. A képviselő-testület SzMSz-ben településrészi önkormányzatot hozhat létre, elkülönült, vagy sajátos érdekű településrészeire, az általa meghatározott hatáskörrel, ezekre azonban hatósági hatáskör nem ruházható.

A polgármester a képviselő-testület felhatalmazása alapján átruházott önkormányzati hatásköröket gyakorol, törvény kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört közvetlenül is megállapíthat számára, illetve törvény vagy felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási feladat-és hatáskör gyakorlására jogosítja fel.

A polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal ellátja az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A jegyzőt a polgármester nevezi ki. Ő vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt, ezenkívül vannak önkormányzati, illetve államigazgatási jellegű feladatai is. Önkormányzati hatósági ügyekben átruházott hatáskörben immár döntést is hozhat. Államigazgatási jellegű feladatainak jelentős része 2013-tól a járásokhoz került, így e feladatellátása kivételessé vált. Részt vesz a képviselő-testület ülésén, jogszabálysértés észlelése esetén jelzéssel kell élnie, a részletes szabályokat az SzMSz tartalmazza.

Az Alkotmány szerint a Kormány biztosította a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, míg az Alaptörvény értelmében a Kormány már törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett. A felügyeleti jogkör gyakorlása a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján valósul meg.

Fogalomtár

Helyi önkormányzat: Alkotmányban (Magyarországon: az Alaptörvényben) tételezett, és törvénnyel létrehozott decentralizált állami szervek, melyek az államigazgatás központi szerveihez képest alkotmányosan meghatározott és törvény által védett önállósággal, a választópolgárok adott területi közösségét megillető helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alapján intézi a helyi közügyeket.

Ellenőrző kérdés

Ki jogosult az önkormányzati rendeletek törvényességi, illetve alkotmányossági felülvizsgálatára?

AZ ÜGYÉSZSÉG[56]

I. Az ügyészség alkotmányos szerepe

Az ügyészség az állami közvádló hatóság, melynek legfontosabb feladata a bűncselekmények üldözése és a bűncselekmények elkövetőinek vádolása a bíróság előtt.

Az Alaptörvény 29. cikke szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntető igényének kizárólagos érvényesítője, üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. A korábbi Alkotmány szabályaihoz képest az Alaptörvény – illetve negyedik módosítása – által hozott egyik jelentős változás az ügyészég feladatkörének megfogalmazása. A korábbi jogvédelmi központú feladatleírás helyett az Alaptörvény elsődleges feladataként az állam büntető igényének érvényesítését nevesíti, majd meghatározza a működés fő célját és eszközeit is. Eszerint a legfőbb ügyész és az ügyészség feladatai végigkísérik a büntetőeljárást.

Az Alaptörvény ezeket a feladatokat részben kizárólagos hatáskörben (a közvád képviselete a bírósági eljárásban), részben *törvényben meghatározottak szerint* biztosítja. Az utóbbi esetben az Alaptörvény rendelkezései szerint megalkotandó sarkalatos törvény (az ügyészégről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, a továbbiakban: Ütv.), illetve egyszerű többséggel elfogadható eljárási törvények (Be., Pp., Ket., Szabs.) tartalmazzák.[57]

1. A büntetőeljárás első szakaszát, a nyomozást az ügyész végzi vagy felügyeli azt.

Az Alaptörvény mindössze arról rendelkezik, hogy az ügyészség törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben. Az Ütv. (sarkalatos törvényként, de nem alkotmányos súllyal) ehhez képest három széles nyomozási szerepkört biztosít az ügyész számára, mindhárom célja *a vádemelés feltételeinek megállapítása:*

a) az ügyész *nyomoztat*, ebben az esetben a tényleges nyomozási cselekményeket valamely nyomozó hatóság (rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal) önállóan végzi, ugyanakkor

b) a nyomozó hatóság önálló nyomozását az ügyész *felügyeli* (ez nem korlátozódik a törvényességre). Az ügyész rendelkezik a nyomozásról, megtekintheti az eljárás iratait, utasítást adhat, maga végezhet nyomozási cselekményeket, illetve jogorvoslati fórum (elbírálja a nyomozás során keletkezett panaszokat);

c) végül a büntetőeljárási törvényben meghatározott esetekben az ügyész maga nyomoz.[58]

Kisebb súlyú bűncselekményeket leszámítva, amelyek esetén a sértett jár el magánvádlóként, a bűncselekmények elkövetőit az ügyész vádolja meg, és a bírósági eljárásban ő képviseli a vádat. Bizonyos esetekben, ha az ügyész nem emel vádat, a sértett pótmagánvádlóként jogosult helyette eljárni.

A vádolás és a vád képviselete a bíróság előtt az ügyész legsajátosabb tevékenysége. Az Be. is csak kivételesen vonja el a vádolás jogát. Kisebb súlyú esetekben, amikor az állami büntetőigénnyel egyenlő súlyú a sértett eljárási szándéka, elsősorban a sértett jogosult dönteni arról, hogy magánvádlóként el kívánja-e érni az elkövető megbüntetését; vagy amikor az ügyész nem emel vádat, hanem megszünteti a nyomozást. Ebben az esetben a vádolás joga átszáll a sértettre, aki pótmagánvádlóként jogosult mégis megkísérelni az elkövető megbüntetését.

56 A tananyag alapja a Magyar Igazságügyi Akadémia számára készített e-learning tananyag (l. www.mia.birosag.hu), VARGA ZS. ANDRÁS: *Ügyészség. In*: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2012., POLT PÉTER – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve.* Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013., A lábjegyzetes irodalmi hivatkozások nem egységesek, kiemelések talán nem is voltak a többi írásban…Ezt még egy körben ellenőrizni kell. Viszont a kiadás helye, kiadó, kiadási év ne legyen zárójelben.

57 Az ügyész büntetőeljárási szerepének kiemelkedő súlyáról l. az Európa Tanács ajánlását: *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system*. Az Alaptörvény rendelkezéseinek jelentőségéről l. JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2011. és CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára.* Budapest, Gondolat, 2012.

58 L. POLT-VARGA i. m., l. még: Peter J. P. Tak: *The Relationship between Public Prosecutors and the Police in the Member States of the Council of Europe.* Nijmegen,Wolf Legal Publishers, 2004.

II. Az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett

A büntetés-végrehajtási ügyészi feladatok két csoportba oszthatók. Egyfelől igazságszolgáltatási jellegűek, a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó bírósági eljárásokban gyakorolhatók (pl. feltételes szabadságra bocsátás), másfelől vizsgálódási-ellenőrzési feladatokként jelennek meg, amelyek közül kiemelkedik az ügyésznek az a kötelessége, hogy haladéktalanul szabadlábra helyezze azt, akit törvénytelenül tartanak fogva.[59]

III. Az ügyészség büntetőeljáráson kívüli feladatai

A büntetőeljárási feladatok mellett az ügyész törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alaptörvény a büntetőeljáráson kívül kötelezően ellátandó feladatot nem bíz az ügyészégre, ezeket kifejezetten kiegészítő jellegűként teszi lehetővé.

A részletes szabályokat tartalmazó Ütv-ben a meghatározó változást a *felügyelet-központúság* elvetése hozta, helyébe konkrét intézkedésekre adott felhatalmazás, illetve – ahol szükséges – törvényességi *ellenőrzés* lépett. Ezáltal a közérdekvédelmi feladatok mechanizmusát a büntetőeljárási szerephez hasonlóan szabályozza. Az ügyészi eljárások konkrét célja tehát a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése, súlyos törvénysértésre megalapozottan utaló adat esetén indítható vizsgálat alapján.[60]

IV. Az ügyészség helye az állami szervezetrendszerben

Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködője

Magyarország Alaptörvényének az Alkotmánnyal szembeni egyik leginkább kiemelkedő újdonsága, hogy a legfőbb ügyészt és az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja. Ez a rendelkezés megfelel az Alkotmánybíróság korábbi döntésének, a kontinentális európai hagyománynak, valamint ez indokolja az ügyészség „létét" is. Az ügyészség nem önálló hatalmi ág, de – mivel egyetlen intézmény sem jogosult fölötte irányítást vagy felügyeletet gyakorolni – önálló és független alkotmányos intézmény.[61]

Bizonyos ügyészi feladatokat a legfőbb ügyész csak maga, vagy megbízásából a helyettese láthat el

Ilyen a részvételi lehetősége az (tanácskozási joggal) Országgyűlés, valamint a Kúria teljes ülésein; a kúriai jogegységi eljárás kezdeményezési, illetve nyilatkozattételi joga; felhatalmazása arra, hogy jogszabály tervezetére (az önkormányzati rendelet tervezetét kivéve) véleményt nyilvánítson (utóbbi kötelező, ha a tervezet az ügyészség jogállását, feladatkörét érinti); normaalkotás kezdeményezési joga. Egészen új hatásköre, hogy a Kúria előtti eljárásban jogkérdésben kifejtse szakmai véleményét akkor is, ha ügyész az eljárásban nem vesz részt.[62]

59 L. Görgy Vokó: *Europäisches Strafvollzugscrecht.* Passau, Schenk Verlag, 2009, Lajtár István: *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon.* Budapest, HVG-ORAC, 2010.

60 L. Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest—Pécs, Dialóg—Campus, 2009., 325—332., Varga Zs. András – Előházi Zsófia: Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről. *In*: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/1. 86—92..

61 L. Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.

62 Gerencsér Balázs: Az amicus curiae fogalom és a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsolata az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *In*: *Magyar Jog* 2012. február, 114–118.

V. Az ügyészek és az ügyészi szervezet

Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, ő nevezi az ügyészeket, akik az utasításait kötelesek végrehajtani.

Az ügyészség zárt, hierarchikus szervezet, amelyet a legfőbb ügyész nemcsak vezet, hanem irányít[63] is. Irányítási joga kiterjed az ügyészi szervezet meghatározására is. A Legfőbb Ügyészség a törvény erejénél fogva létezik, a fellebbviteli főügyészségeket, főügyészségeket, a járási ügyészségeket és az összes ügyészi szerv belső szervezetét a legfőbb ügyész jogosult utasítással létrehozni, megszüntetni, illetve átalakítani. Az ügyészség alapvető szervezési elvként a bírósági szervezethez igazodó területi tagozódást követi. Az egységes ügyészi szervezetben működnek a katonai ügyészek. A területi tagozódás mellett az Ütv. lehetővé teszi, hogy funkcionális elv alapján más ügyészi szerv létesüljön (nyomozó ügyészségek, Központi Nyomozó Főügyészség, Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészség.) A legfőbb ügyész vezetői és irányítói joga gyakorlásának törvény szerinti eszköze az utasítás. A legfőbb ügyész vezetői és irányítói jogait korlátozza az Üjt., amikor meghatározott döntések előtt ügyészségi testületek (alkalmazottak tanácsai, az összügyészi értekezlet és az ügyészi tanács) véleményének vagy egyetértésének megszerzését írja elő számára.

A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja kilenc évre. A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény a korábbi szabályokon lényegesen nem változtatott. A legfőbb ügyész az Országgyűléssel szembeni felelőssége által mintegy megtestesíti az ügyészséget, személyében felel a feladatok teljesítésért. Az Alaptörvény a legfőbb ügyész megbízatásának létrejöttét a köztársasági elnök és az Országgyűlés osztott jogkörben gyakorolt egybehangzó akaratnyilvánításához köti: a legfőbb ügyész személyére a köztársasági elnök tesz – ellenjegyzéshez nem kötött – javaslatot, majd a legfőbb ügyészt az Országgyűlés választja az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogató szavazatával. A megválasztást követően a legfőbb ügyész az Országgyűlés előtt esküt tesz. A felelősség érvényesítésének eszközei az elmozdíthatóság, a kérdezhetőség, a beszámoltatás, valamint a mentelmi jog szabályozása. [64]

Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A legfőbb ügyész kivételével szolgálati jogviszonyuk az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

A legfőbb ügyész helyettest, aki kizárólag a legfőbb ügyésznek tartozik felelősséggel, a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki pályázat nélkül, határozatlan időre. Minden más ügyészt, miként az alügyészeket (a korábbi ügyészségi titkárokat), fogalmazókat és több más alkalmazotti kategóriába tartozókat (például az ügyészségi nyomozók helyébe lépő ügyészségi megbízottakat) is a legfőbb ügyész nevez ki, első ízben határozatlan időre.

Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény rendelkezéseit – az eljárási törvényeken kívül – két sarkalatos törvény részletezi, a már említett Ütv., valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) szabályozza.

63 A vezetési és irányítási jogosultságok közötti különbségről l. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot.
64 L. *3/2004. (II. 17.) AB határozat,*

Fogalomtár

Az ügyészség: nem önálló hatalmi ág, hanem az igazságszolgáltatás közreműködője, független alkotmányos intézmény.

A legfőbb ügyész: vezeti és irányítja az ügyészséget, kinevezi az ügyészeket és más ügyészségi alkalmazottakat.

A legfőbb ügyész jogállása: az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja kilenc évre; évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

Az ügyészégre vonatkozó más jogszabályok: az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg; az ügyészek eljárási szerepét törvények szabályozzák.

Ellenőrző kérdések

1. *Melyik a helyes válasz?*
   a) Az ügyészség az Országgyűlés független szerve.
   b) Az ügyészég az igazságszolgáltatás közreműködője.
   c) Az ügyészég a bírósági szervezet elkülönült része.
   d) Az ügyészség a Kormánynak alárendelt közigazgatási szerv.

2. *Melyek a mondat helyes befejezései? „Az ügyészég...*
   a) ...állami közvádló hatóság."
   b) ...legfontosabb feladatai a büntetőeljárással kapcsolatosak."
   c) ...felügyeli a büntetések végrehajtását."
   d) ...törvény felhatalmazása alapján a büntetőeljáráson kívüli feladatokat is ellát.

3. Melyik állítás helytelen?
   a) Az ügyészség nem végez nyomozást.
   b) Nyomozást csak az ügyészség végez.
   c) Az ügyész rendelkezik a nyomozásról.
   d) Az ügyész maga is nyomozhat.

4. Melyik a helyes válasz?
   a) Az ügyészséget a legfőbb ügyész vezeti és a Kúria elnöke irányítja.
   b) Az ügyészséget a legfőbb ügyész vezeti és a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítja.
   c) Az ügyészséget a legfőbb ügyész vezeti és irányítja.
   d) Az ügyészséget a főügyész vezeti és a legfőbb ügyész irányítja.

5. Mi az ügyészség büntetőeljáráson kívüli feladatainak elsődleges célja?
   a) A törvényesség biztosítása.
   b) A közérdek védelme.
   c) A politikai döntések végrehajtása.
   d) Ą közvélemény megnyugtatása.

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

I. Európa-klauzula

A magyar alkotmányos rendszerben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben a 2002. évi LXI. törvény módosította az Alkotmányt, ez állapította meg az Alkotmány 2/A. §-aként az ún. Európa-klauzulát. Az Alkotmány ezen szövegét az Alaptörvény átvette: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja." Az Alaptörvény értelmében „A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

Az Alkotmánybíróság már értelmezte ezt az alaptörvényi szabályt, amelynek során megállapította: az Alaptörvény értelmezése alapján az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete.[65]

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályt annyiban egészíti ki, hogy megállapítja: Az Európai Unió joga általánosan kötelező magatartási szabályt megállapíthat.[66] Mindez egyébként az Európai Uniós tagságunk közösségi forrásaiból, jogszabályi alapjaiból is következik.

Az Alaptörvény tartalmazza továbbá, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Ez utóbbi rendelkezés államcél, és az Alaptörvény szövege megegyezik a korábbi Alkotmány szövegével. A szabály deklaratív jellegű, általános európai célokat fogalmaz meg az európai egység megteremtésében való magyar közreműködést illetően.

A csatlakozási vagy Európa-klauzula beiktatását, és annak pontos szövegezését hosszas vita előzte meg. Kérdésként merült fel, hogy miként határozza meg az Alkotmány a hatáskörgyakorlás módozatait (a hatáskörök átengedéséről és/vagy közös hatáskörgyakorlásról szóljon), milyen legyen annak terjedelme, milyen alkotmányos garanciák mellett történhet mindez. Végül is irányadóvá vált az az álláspont, amely szerint az Európai Unióhoz való csatlakozás – mivel az a szuverenitás, vagyis az állami főhatalom gyakorlásának kérdéseit érinti – alkotmánymódosítást kíván. A többféle elképzelésben közösnek tekinthető, hogy a csatlakozás (az ezzel összefüggő szerződések megkötése) „többlet-legitimációt" kíván. Ezt az ún. csatlakozási 2002. évi LXI. törvény két irányba is kifejezésre juttatta. Egyrészt kimondta, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásról ügydöntő országos népszavazást kell tartani, másrészt alkotmányozói többséget írt elő az Európai Uniós tagsággal összefüggő nemzetközi szerződések megerősítéséhez és kihirdetéséhez. Az alkotmányozói többség követelményét – ahogy az már fentebb részletezésre került – az Alaptörvény is megtartotta.

Az integrációs klauzula fő eleme a többi tagállammal való közös, és az EU intézményei útján önállóan megvalósuló hatáskörgyakorlás, amely az Európai Unióban való részvétel legitimációs alapjának tekinthető. Mai napig vitatott, hogy a „közös hatáskörgyakorlás"-sal az alkotmányozó szuverenitás-transzfert hajtott végre, vagy – épp a megfogalmazás jellegéből következően – az állami felségjogok automatikus átruházása e szabályból nem következik. Uralkodó álláspont szerint az óvatos megfogalmazásnak csak szimbolikus jelentősége van, az lényegében a nemzeti hatáskörök korlátozhatóságát s annak EU által történő gyakorlását teszi lehetővé. A hatáskörök korlátozhatósága egyben a szuverenitás korlátozhatóságát is jelenti.[67]

65 22/2012. (V. 11) AB határozat. E határozat a részletezetteken túl, abból a szempontból is figyelmet érdemel, hogy megállapítja: „Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni."

66 Jakab András szerint e szabály szövegszerűen új, de funkciója csupán annyi, hogy az extern normatív aktusok T) cikk általi felsorolása alóli kivételként kiemelje az EU-s jogszabályokat. *In*: Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 188.

67 Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest. Századvég Kiadó 2009, 250—251.

A közös hatáskörgyakorlásra adott felhatalmazásnak azonban öt korlátot is szab az Alaptörvény:
- az EU-ban tagállamként való részvétel érdekében;
- csak nemzetközi szerződés alapján;
- az átengedés nem általános, csak az „egyes" hatásköröket érintheti;
- csak a „szükséges mértékig, mégpedig az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig;
- és az Alapörvényből eredő hatásköröket lehet közösen gyakorolni.

A fentiek szerint második feltétel, a nemzetközi szerződés által meghatározott hatáskörgyakorlás. Fel kell azonban hívni arra a figyelmet, hogy az itt megfogalmazott nemzetközi szerződés nem azonos az Alaptörvény szerinti „nemzetközi jog" alapján létrejött nemzetközi szerződés fogalmával. Ahogy azt az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések mint elsődleges jogforrások és a rendeletek, irányelvek mint másodlagos jogforrások közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmányban meghatározott nemzetközi jognak.[68] Ez az értelmezés minden bizonnyal tovább él, mert nemcsak az Alkotmány és az Alaptörvény ez irányú szövegazonossága hívható fel emellett érvként, hanem az is, hogy mindkettőben külön-külön szabályként jelenik meg az Európai Unió jogát érintő rendelkezés és a nemzetközi jog-belső jog összhangját deklaráló szabály.

Az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából az Európai Unió alapító szerződései, azaz az elsődleges jogforrások alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek, azokat alkotmányozói többséggel elfogadandó törvény hirdeti ki. Vizsgálható, hogy a (megkötendő) szerződés az Alaptörvény keretei között marad-e, a szerződésbe foglalt egyes (további) hatáskörök átruházását megengedi-e még az Alaptörvény. Így vizsgálta az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát is még a korábbi szabályozás alapján, utólagos normakontroll eljárásban.[69] Egy esetleges alaptörvény-ellenesség megállapításakor azt fel lehet oldani úgy, hogy az alkotmányozó hatalom módosítja az Alaptörvényt, vagy úgy, hogy az állam megpróbálja elérni az adott szerződés kifogásolt rendelkezéseinek újratárgyalását. Ezért szerencsésebb, ha ezek a szerződések még belső jogi kihirdetésüket megelőzően (előzetes normakontroll keretében) alkotmányossági vizsgálat tárgyai.

A másodlagos jogforrások tekintetében azonban már kétséges az alkotmányossági vizsgálat, mivel a rendeletek belső jogalkotás nélkül közvetlenül alkalmazandók, az irányelveket átültető belső jog vizsgálata során pedig felmerülhet, hogy az Európai Unió Bíróságának kompetenciáját sérti a felülvizsgálat.

Ellenőrző kérdések

Húzza alá a helyes választ!

a) Az Alaptörvény külön tartalmaz rendelkezést Magyarország Európai Uniós tagságáról.
b) Az Alaptörvény a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának rendezésénél említi meg az Európai Uniót.
c) Az Alaptörvény nem szól Magyarország Európai Uniós tagságáról, az csak korábban, az Alkotmányban szerepelt.

Húzza alá a helyes választ!

a) Az alapító szerződések módosításait alkotmányozói többséggel kell elfogadni.
b) Az alapító szerződések módosításait nem kell alkotmányozói többséggel elfogadni.
c) Az Alkotmánybíróság nem jogosult felülvizsgálni az elsődleges jogforrásokat.

68 Lásd 72/2006. (XII. 15.) AB határozatot, ABH 2006, 861.
69 143/2010. (VII. 14.) AB határozat

II. Tagállami és EU hatáskörök

Az Európai Unió olyan integráció, amelyben a tagállamok egyes jogosítványaikat, más néven szuverenitásuk egy részét átruházták az unióra, illetve annak intézményeire. Ennek megfelelően az Európai Unió hatásköreinek meghatározását – azaz, hogy milyen területen, milyen célok elérése érdekében, milyen módon lehet az egyes uniós intézményeknek hatásköröket gyakorolniuk, milyen jogalkotási eljárásban és milyen jogi aktust elfogadva – a Szerződések tartalmazzák.

A Lisszaboni Szerződés meghatározta a hatáskörök gyakorlásának alapelveit, a hatáskörök típusait, egyértelmű hatásköri katalógust fogadott el. Az Unió számára biztosított hatáskörök az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSz.) meghatározott uniós értékekből és uniós célokból vezethetők le. Az értékek közé tartozik többek között az emberi méltóság tiszteletben tartása, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság (EUSz. 2. cikk); az uniós célok között találjuk a belső piac létrehozását, a magas fokú környezetvédelmen alapuló fenntartható fejlődést, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, a gazdasági és monetáris uniót (részletesen EUSz. 3. cikk). Az Unió a célkitűzéseit a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg. Az Unió elsődleges jogforrásai rögzítik az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás alapelvét, míg a hatáskörgyakorlásra a szubszidiaritás elvét és az arányosság elvét. Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés a szubszidiaritás és az arányosság elvének érvényesülésére a nemzeti parlamenteknek kontroll mechanizmust biztosított.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSz.) találjuk azt a hatásköri katalógust, amely az uniós politikákat öt csoportba sorolja: kizárólagos hatáskörök, megosztott hatáskörök, (ezen belül speciális szabályozás alá vont területek) gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása, közös kül- és biztonságpolitika, támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések.

A tagállamok és az Unió hatásköreinek elemzéséhez még két kérdéskör tartozik. Az egyik alapelvi szintű, az Unió és a tagállamok viszonyára vonatkozik. Az EUSz. 4. cikke szerint: az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének… Az Unió tiszteletben tartja … az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét, amely az egyes tagállamok kizárólagos feladata. A másik a rugalmassági klauzula, amely azt a lehetőséget biztosítja az uniós szervnek, hogy intézkedjen akkor, ha Szerződésben rögzített célt kíván megvalósítani, de ehhez a Szerződés nem biztosít hatáskört. Ugyanakkor a klauzula alkalmazása nem vezethet olyan intézkedés elfogadására, amely a Szerződés módosítását eredményezné.

Ellenőrző kérdések

Húzza alá a helyes választ!

a) Az Európai Unióról szóló Szerződés csak az Unió számára garantál hatásköröket.
b) Az Európai Unióról szóló Szerződés az Unió és a tagállamok számára is garantál hatásköröket.

Húzza alá a helyes választ!

a) A Szerződések egyértelmű hatásköri katalógust tartalmaznak, amely alapján az uniós politikák kategóriába oszthatók.
b) A Szerződések semmilyen hatásköri listát nem tartalmaznak.
c) A Szerződések csak alapelvek és a rugalmassági klauzula szerint szabályoznak.

III. Szuverenitás

A szuverenitás a jogtudomány egyik legnehezebben megfogható fogalma, ennek ellenére röviden azt mondhatjuk, hogy a legfőbb hatalmat jelenti. Az Alaptörvény a közhatalom forrásaként a népet jelöli meg. A népszuverenitásra alapozott állami főhatalom, azaz a közhatalom a választópolgárok közösségének tartozik felelősséggel.

A népfelség elve egyrészt főszabályként a választott képviselők útján való (közvetett) hatalomgyakorlásban, másrészt népszavazás útján megvalósuló (közvetlen) hatalomgyakorlásban nyilvánul meg. Az állami főhatalmat az állam különböző szervei egymástól elválasztva, eltérő módon gyakorolják. Ugyanakkor a fentiekben jellemzett nemzeti szuverenitásnak az Európai Unióban való tagállami részvétel és annak alkotmányos felhatalmazottsága sajátos értelmet ad. Az osztott szuverenitás részleteit az Európa-klauzulára vonatkozó a) pont tartalmazza.

Fogalomtár

Elsődleges jogforrások: a Szerződések, azaz az alapító szerződések, és az ezeket módosító szerződések, beleértve a csatlakozási szerződéseket is. A Lisszaboni Szerződés (más néven: Reformszerződés) 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Hatáskör-átruházás elve: az Unió kizárólag a tagállamok által, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el. Ez azt is jelenti, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

Szubszidiaritás elve: azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban járhat el, ha a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, és uniós szinten jobb eredmény érhető el.

Arányosság elve: az uniós fellépés sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Kizárólagos hatáskörök: kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok csak akkor, ha erre uniós felhatalmazásuk van. Ilyen uniós politika pl: a közös kereskedelempolitika vagy az eurózóna tekintetében a monetáris politika.

Megosztott hatáskörök: mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak jogszabályokat, de a tagállamok csak ott és annyiban, ahol és ameddig az Unió még nem gyakorolta ezt a hatáskörét vagy lemondott arról. Ilyen pl: a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, a fogyasztóvédelem. A megosztott hatáskörű területeken gyakorlatilag folyamatosan bővülhetnek – az uniós jogalkotás révén – az Unió konkrét hatáskörei.

Támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések: az Uniónak hatásköre van a tagállamok intézkedéseit támogatni, összehangolni, kiegészíteni, anélkül, hogy elvonná azok hatásköreit.
Ilyen politika pl. az ipar illetve a kultúra.

KÖZPÉNZÜGYEK, GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG

I. Bevezetés, a gazdasági alkotmány meghatározása

A **gazdasági alkotmány** fogalma, tág értelemben, meghatározható **a gazdasági alaprendre és az állami pénzügyekre vonatkozó alaptörvényi normák összességeként**. E különböző jellegű – eljárási, anyagi jogi és szervezeti jogi – normák együttesen az Alaptörvényen belül egy komplett, önálló alrendszert alkotnak, azonban számos ponton kapcsolódnak az állami struktúrára vonatkozó egyéb alaptörvényi rendelkezésekhez, és azokkal együtt is értelmezendők.

Az államok – amint erre a Nemzeti hitvallás is következtetni enged – a társadalmi feszültség csökkentése, a nemzetgazdaság kiegyensúlyozottsága, a szociális célok elérése, a jövő nemzedékek életfeltételeinek védelme, összességében pedig a nagyobb társadalmi jólét elérése érdekében kezdtek alkotmányi szinten is egyre intenzívebben foglalkozni gazdasági kérdésekkel. **A gazdasági alkotmány célja** hasonló az állami struktúrára vonatkozó egyéb alaptörvényi rendelkezések („közjogi" vagy „politikai alkotmány") céljával, amennyiben a gazdasági szférára vonatkoztatjuk: a túlhatalommal és kiszolgáltatottsággal szembeni védelem, illetve az emberek alapvető jogai és szabadságai érvényesülésének a garantálása a feladata. Az alkotmányozó hatalom ezt az alábbi – a gazdasági alkotmányosság alappilléreit jelentő – tárgykörök alaptörvényi szabályozásával kívánja elérni:

- **Magyarország gazdasági alaprendjének** – és az Alaptörvény gazdasági szférában is értelmezhető **emberképének** – meghatározása.
- **A gazdasági, szociális és kulturális jogok, államcélok, valamint a közteherviselési kötelezettség szabályozása.** (Ezeket a tananyagnak az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részéről szóló fejezete mutatja be részletesen.)
- Egyes, a gazdasági élethez és a pénzügyi irányításhoz kapcsolódó **állami csúcsszervek** (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) szervezetének és működésének leírása, illetve függetlenségük garanciái, valamint más államhatalmi ágak (Országgyűlés, Alkotmánybíróság, bíróságok) gazdasági élettel és közpénzügyekkel kapcsolatos feladatainak és hatásköreinek meghatározása.
- A **közvagyonnal történő gazdálkodás** alapvető szabályai, a közvagyont védő garanciák, a **központi költségvetés** elkészítésére és az **államadósságra** vonatkozó alapelvek.

E szabályok együttesen alkotják a magyar gazdasági alkotmányosság rendszerét, amelyet ugyanakkor az Európai Unió jogi aktusai is meghatároznak, valamint sarkalatos törvények és más alacsonyabb szintű jogi normák részletesen ki is bontanak.

II. Az Alaptörvény gazdasági rendelkezéseinek alapja: az *M)* és az *O) cikkek*

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik; Magyarország „biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit", továbbá „fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait." Szükséges említést tenni **az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény** 1. számú mellékletében azon rendelkezéséről is, amely szerint: „Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást."

E rendelkezések együttesen körvonalazzák Magyarország gazdasági alaprendjét, és az aktuális kihívásokra is figyelemmel kijelölik az állam szerepét a gazdasági életben. Ezekben a szabályokban *„[a]z Alaptörvény nem tesz említést a gazdasági rendről (piacgazdaság) (…). Ugyanakkor az Alaptörvény alapvető piacgazdasági elemeket tartalmaz az M) cikkben és máshol is (magántulajdon, nemzeti vagyon, köztulajdon, foglalkozás szabadsága, versenyszabadság stb.), amelyeket kiegészít olyan új alkotmányi elemekkel, amelyek reflektálnak az új korszak kihívásaira. Ilyen pl. a fogyasztók jogai védelme, illetve a (…) környezetvédelmi kötelezettség".*[70]

70 Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *In*: Jogtudományi Közlöny, 2012/10. 376.

A magyar gazdasági rendszer két alapjaként az Alaptörvény az **értékteremtő munkát** és a **vállalkozás szabadságát** jelöli meg. A gazdasági tevékenység – a munka és a foglalkozás megválasztása, valamint a vállalkozás – szabadságát az Alaptörvény külön is garantálja. Az „értékteremtő" jelző általánosságban a **munkavégzésre** vonatkoztatható, és beletartozhat minden, a jogszerűség követelményének megfelelő, nem a társadalom megkárosítására irányuló, tartós tevékenység. A **vállalkozás szabadsága** a vállalkozóvá válás absztrakt lehetőségét jelenti, és előfeltételezi a tulajdonhoz való jog meglétét, a tisztességes gazdasági versenyt mint érvényesülési közeget, valamint a diszkrimináció tilalmával is szoros összefüggésben van.

A **verseny** lényege, hogy a racionális kínálati oldal találkozik a racionális keresleti oldallal, és az ő piaci alkujukból kialakuló áron kerül sor az ügyletek megkötésére. A verseny a fogyasztók jólétét hivatott szolgálni, rákényszerítve a kínálati oldal szereplőit arra, hogy egymással versenyezzenek, és jobb ár-érték arányú termékekkel fordítsák maguk felé a keresleti igényt. Azonban, már ebből is következik, hogy a verseny kiiktatása, a kínálati oldal érdeke a nagyobb profit elérése miatt, ezért a verseny – és a piacgazdaság – szabadságának fenntartása folyamatosan gondoskodó állami beavatkozást igényel. Az állam jogi normákon keresztül történő beavatkozásának a célja racionalitást, kiszámíthatóságot vinni a gazdasági spontaneitásba. Ezen **szükségszerű állami beavatkozás** egyes elemeit emeli ki az Alaptörvény, amikor **a gazdasági verseny tisztességességét, az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozását és a fogyasztói jogok védelmét** említi. A verseny szabadságának deklarálása ugyanakkor a gazdaság egyéni versenyző szereplőit is védi az állami versenykorlátozás ellen, ami ezen szereplők közötti diszkrimináció-tilalmat és a tisztességes esélyegyenlőséget hivatott biztosítani.

Az *O) cikkben* rögzített **emberkép** leginkább az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek az értelmezését segítheti. Az általános *reasonable man*-minta szerint az ember főszabályként (ha nem kerül valamilyen „rászorult" helyzetbe) autonóm módon, saját felelősségére cselekszik, képes a társadalmi és gazdasági környezetben helytállni, ellátja önmagát, és vállalja a nagyobb közösségeket érintő feladatokból, terhekből a rá eső részt. *„Kifejezi azt, hogy az állam csak az állampolgárok igyekezetével karöltve (és nem az állampolgárok helyett) képes ellátni feladatait."*[71]

III. A gazdasági élethez és a pénzügyi irányításhoz kapcsolódó állami intézmények alaptörvényi szabályozása

Az Alaptörvény – Az állam részben, A közpénzek fejezetben – a **Magyar Nemzeti Bank** (a továbbiakban: MNB), az **Állami Számvevőszék** (a továbbiakban: ÁSZ) és a **Költségvetési Tanács** (a továbbiakban: KT) alapvető szabályait foglalja össze, valamint egy mondatban utal a **pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre is**. A részletes szabályokat sarkalatos törvények tartalmazzák: **a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény** (a továbbiakban: MNBtv.),[72] **az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény** (a továbbiakban: ÁSZtv.), valamint a **Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény** (a továbbiakban: Gstv.) IV. Fejezete.

1. A Magyar Nemzeti Bank

Az MNB-t az Alaptörvény *41. cikk* (1) bekezdése **Magyarország központi bankjaként** definiálja, amely sarkalatos törvényben meghatározott módon, **felelős a monetáris politikáért**. Az MNB a bankok bankja, kibocsátja a törvényes fizetőeszközt, amelyet a kereskedelmi bankok az ügyfeleikkel folytatott tranzakciókban felhasználnak. *„A monetáris politika a forgalomban lévő pénz mennyiségének szabályozását fogja át."*[73]

71 Jakab András: Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez. *In*: JAKAB ANDRÁS: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 197.

72 A tananyag készítésekor zárószavazás előtt állt T/11474/9. irányszámon a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban: új MNBtv.)

73 Vincze Attila: „32/D. § [A Magyar Nemzeti Bank]". *In*: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1279.

Az MNBtv. határozza meg az **MNB funkcióját:** kimondja, hogy az MNB elsődleges célja az **árstabilitás elérése és fenntartása**, valamint ezen **elsődleges cél veszélyeztetése nélkül**, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel **a Kormány gazdaságpolitikájának támogatása**.[74]

Az MNB élén **elnök** áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki hat évre. Az MNB-nek legalább kettő, legfeljebb három **alelnöke** van, akiket szintén a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki hat évre. **Az MNB szervei: a Monetáris Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság** – ezt az új MNBtv. a **Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal** tervezi kiegészíteni.

A **Monetáris Tanács** az MNB legfőbb döntéshozó szerve. Elnöke az MNB elnöke, tagjai az MNB alelnökei és az Országgyűlés által hat évre megválasztott további tagok, akik többen kell, hogy legyenek, mint az MNB elnöke és alelnökei együtt, de nem lehetnek kétszer annyian. A Monetáris Tanács ülése a tagjai többségének jelenlétével határozatképes, döntéseit a jelenlévő tagok egyszerű szótöbbségével hozza.

Az MNB elnöke az MNB tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az MNB elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben. **Az MNB elnökének jogalkotói hatásköréről** az Alaptörvény szól: eszerint **törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes**. Az MNB elnökét a rendeletkiadásban az általa kijelölt alelnök helyettesítheti. AZ MNB elnökének rendelete értelmében jogszabály, a jogforrási hierarchiában a törvények alatt helyezkedik el. Az MNB elnökének rendelet-kibocsátási jogköre származékos, kifejezett törvényi felhatalmazás szükséges hozzá, és a rendelet tárgya csak a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörbe tartozó kérdés lehet.

Az Alaptörvény a **pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervről** csak annyit mond, hogy a rá vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az új MNBtv. általános indokolása szerint: „A Javaslat célja a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (…) pénzügyi közvetítőrendszert felügyelő, ellenőrző hatósági feladatainak a Magyar Nemzeti Bank (…) feladat- és hatáskörébe, illetve szervezetrendszerébe történő integrációjának megvalósítása." Mivel az Alaptörvény nem említi a PSZÁF nevét, ezért **nincs akadálya a PSZÁF hatásköreit az MNB-hez integrálni**. Ezzel a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv is ugyanazt a személyi, pénzügyi és intézményi függetlenséget élvezheti, mint a jegybank.

2. Az Állami Számvevőszék

Az ÁSZ az Országgyűlés (független) pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely törvényben meghatározott feladatkörében – törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint – ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Alaptörvény – szemben a korábban hatályban volt Alkotmánnyal – a költségvetés megalapozottsága ellenőrzésének a jogát a KT-hez telepítette, valamint kikerült az ÁSZ szabályozásából a funkció nélküli költségvetési hitelfelvétel-ellenjegyzési jogkör is. **Az ÁSZ fő feladatkörei a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, a költségvetési forrásokkal (közpénzekkel) és a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás általános ellenőrzése, valamint a parlament segítése a Kormány gazdaságpolitikájának ellenőrzésében.**

Az ÁSZ személyi függetlensége szempontjából lényeges szabály, amely szerint az ÁSZ **elnökét** az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az ÁSZ-t az elnök vezeti, aki – egyebek mellett – meghatározza az ÁSZ stratégiáját, ellenőrzési tervét és gondoskodik annak végrehajtásáról, meghatározza az ellenőrzés eljárási szabályait és módszereit, gondoskodik az ÁSZ jelentéseinek az Országgyűlés elé terjesztéséről, illetve a miniszterelnöknek való megküldéséről. Az ÁSZ elnöke az ÁSZ tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek, az országgyűlési képviselő pedig kérdést intézhet az ÁSZ elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben.

Az ÁSZ elnökét, akadályoztatása esetén, az általa szabályozott jogkörben az ÁSZ **alelnöke** helyettesíti, akit az elnök nevez ki tizenkét évre. Az ÁSZ feladat- és hatásköreibe tartozó ügydöntő, ellenőrző vagy azt támogató érdemi feladatokat a **főtitkár** és a **számvevők** látják el, akiket szintén az ÁSZ elnöke nevez ki.

74 Az MNB alapvető és egyéb feladatait szintén az MNBtv. sorolja fel. Ide tartozik a monetáris politika meghatározása és megvalósítása, a bankjegy- és érmekibocsátás, deviza- és aranytartalék képzése, devizaműveletek végzése stb. – lényeges elemként az új MNBtv. a felsorolást a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével és ellenőrzésével tervezi kiegészíteni. Az új MNBtv. célja ezzel a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) felügyelő, ellenőrző hatósági feladatainak az MNB-be integrálása. Az MNB fontos és ismert feladata: irányadó kamatként jegybanki alapkamat megállapítása, amely MNB elnöki rendeletben kerül közzétételre.

3. A Költségvetési Tanács

A KT az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. Tagjai: a KT elnöke – akit a köztársasági elnök nevez ki hat évre –, az MNB elnöke és az ÁSZ elnöke. A KT létrehozásának indokát és hatásköreinek jelentőségét a központi költségvetésre vonatkozó új alaptörvényi rendelkezések, államadósság-szabályok adják, melyek betartatása a KT feladata.

A KT legerősebb jogosítványát az jelenti, hogy a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához – az említett államadósság-szabályok betartása érdekében – szükséges az előzetes hozzájárulása. A KT előzetes hozzájárulása nélkül ugyanis az Országgyűlés nem tud költségvetést elfogadni – kivéve, ha a *36. cikk* (6) bekezdése szerinti eset áll fenn –, ebben az esetben pedig megnyílik a köztársasági elnök parlament-feloszlatási joga. Az államadósság mértékének vizsgálatában a KT szerepét a Gstv. írja körül. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a költségvetés módosítását tartalmazó törvényjavaslatokra is, amelyek a bevételi vagy a kiadási főösszeget megváltoztatnák, vagy a hiány mértékét növelnék.[75]

IV. A központi költségvetés elkészítésének alkotmányos alapjai, az államadósság-szabályok és a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás garanciái

1. A központi költségvetés elkészítésének alkotmányos alapjai

Az Alaptörvény alapelvként kimondja: **„Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti."** Ezért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, de az elvet az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek is kötelesek tiszteletben tartani feladatuk ellátása során.

Az Alaptörvény meghatározza **a központi költségvetés és az annak végrehajtásáról szóló törvény(-javaslat) – a zárszámadás – tartalmát: azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket**. Az Alaptörvény a költségvetés és a zárszámadás **formáját** is rögzíti: arról az Országgyűlés **törvényt** alkot, minden év*re* (vagyis éves bontásban, de nem feltétlenül minden év*ben*).

A költségvetésről és a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot **csak a Kormány terjesztheti elő**, és ezt törvényben előírt határidőben **köteles** is megtenni.

Az Alaptörvény tartalmazza az **„appropriációs szabályt"**, melynek értelmében a költségvetés elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. Ez a köztehervisselés teljesítéséből származó **bevételeket** jelent (központi adónemek, illetékek, járulékok, vámok, helyi adók); a **kiadások** fő rendeltetése pedig az alapvető jogok érvényre juttatásához, az állam szervezetrendszerének, intézményeinek fenntartásához, működtetéséhez és feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosítása. Ez a szabály hivatott az állami bevételek beszedésének és a közpénzek felhasználásának demokratikus legitimációját megteremteni. Hasonló funkciója van annak a rendelkezésnek is, amely arra az esetre, ha a naptári év kezdetéig nem fogadná el az Országgyűlés a költségvetést (***ex lex* állapot**), feljogosítja a Kormányt, hogy a jogszabályok szerinti bevételeket beszedje, és az előző naptári évre vonatkozó költségvetésben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesítse.

Az Alaptörvény előírja, hogy a Kormány a költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A költségvetési tervezés, előkészítés és eljárás (a központi költségvetésről szóló törvény elfogadása) részletes szabályait az Áht. III. Fejezete tartalmazza.

75 A KT szükség szerint ülésezik; határozatképes, ha tagjainak többsége jelen van, döntéseit a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza meg. Az üléseket a napirend közlésével a KT elnöke hívja össze és vezeti.

2. Államadósság-szabályok

Az Alaptörvény az **államadósság mértékéről** is tartalmaz szabályokat. E rendelkezések alaptörvényi szintre emelésének az oka, hogy kiemelkedő fontosságúak a felelős és fenntartható költségvetési gazdálkodás és a jövő nemzedékek életfeltételei és lehetőségei szempontjából. Ugyanis *„[á]llamkölcsön (államhitel) révén a kormányok bevételhez jutnak, de a törlesztés a következő nemzedék által fizetett adókból történik.”*[76] Az Alaptörvény a következő adósságszabályokat tartalmazza:

- **Főszabályként az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék (GDP) felét**.
- **Átmeneti szabályként, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan költségvetést fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza** („közelítési szabály”), Eszerint nem az államadósság abszolút mértékét, hanem a GDP-hez viszonyított arányát kell csökkenteni.
- **Kivételszabály („menekülési szabály”):** Az előző két pontban írtaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni. A Gstv. szerint a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor a GDP reálértéke csökken.
- **A költségvetés végrehajtása során érvényes adósságfék:** Az Alaptörvény szerint **a költségvetés végrehajtása során – a „menekülési szabályban” foglalt kivétellel – nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a GDP felét**.
- **Kivételszabály a költségvetés végrehajtása során: mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja – a menekülési szabályban foglalt kivétellel – nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne**.[77]

Az Alaptörvény az államadósság-szabályok között rendelkezik az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények vizsgálatára vonatkozó hatáskörének időszakos korlátozásáról. E hatáskör-korlátozó szabály következtében a felsorolt pénzügyi tárgyú törvények lényegében kikerülnek az alkotmányossági kontroll alól, a rájuk vonatkozó alaptörvényi előírások – a KT előzetes hozzájárulási jogát leszámítva – nem kikényszeríthetők. A hatáskör-korlátozás nem terjed ki az előzetes normakontrollra, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálhatóságára. Az államadósság és a GDP számítási módját, valamint az adósságfékek végrehajtására vonatkozó szabályokat „feles” törvény határozza meg.

3. A nemzeti vagyonra vonatkozó alaptörvényi előírások

Az Alaptörvény a nemzeti vagyon védelmére vonatkozóan keretszabályokat határoz meg. Újításként **egységesen mind az állami, mind a helyi önkormányzati tulajdont a „nemzeti vagyon” fogalmába vonja**. **A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteit kell szolgálnia.** Mivel a nemzeti vagyonnal kapcsolatban számos kérdés szabályozását sarkalatos törvényre és „feles” törvényre hagyja, ezért e rendelkezés leginkább a szakági törvények alaptörvény-konform értelmezéséhez használhatók.

Amint az Alaptörvény garanciát tartalmaz a magántulajdon köztulajdonba kerülésének esetére (kártalanítás), úgy azt is garanciális szabályként írja elő a fordított helyzetre, a közvagyon magánkézbe kerülésének esetére, hogy az csak törvényben meghatározott célból történhet, az értékarányosság követelményének figyelembevételével.

Az Alaptörvény **egyik „offshore-clausulája”** azt is kimondja, hogy nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, tevékenysége átlátható. A **másik „offshore-clausula”** költségvetési támogatást és kifizetést is csak ilyen szervezetnek enged juttatni. Mint ebből is kitűnik, a nemzeti vagyon egységes szabályozásának egyik célja a korrupció visszaszorítása volt. Lényeges szabály, és a közpénz-felhasználás ellenőrzésének egyik alkotmányos alapja az a rendelkezés, amely szerint a

76 Klicsu László: Közpénzügyek. *In*: Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 413.

77 Az államadósság-szabályok a fentiek szerint tartalmaznak rendelkezést arra is, ha az államadósság már az ideálisként tételezett érték alatt van (GDP 50 %-a), és arra is, ha még nem sikerült ez alá az érték alá szorítani („alulról” és „felülről” közelítés). Ezek az Európai Unió konvergencia-kritériumainál szigorúbb előírások, a Maastrichti Szerződés értelmében ugyanis a tagállamok kormányzati összadóssága piaci értéken a GDP 60 %-át nem haladhatja meg.

közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával (közzétételi kötelezettség); **a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok**. A közérdekű adatokat mindenki megismerheti és terjesztheti.

Az, hogy **az állam illetve a helyi önkormányzatok maguk is folytathatnak gazdasági tevékenységet – ezzel alkotmányosan korlátozva a versenyszabadságot –**, többek között abból derül ki, hogy az Alaptörvény az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetekre azt írja elő, hogy törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

V. Egyéb gazdasági és közpénzügyi tárgyú rendelkezések az Alaptörvényben

a) A **köztehervisselési kötelezettségről** is rendelkezik az Alaptörvény. A **teherbíró képesség** és a **gazdaságban való részvétel** alapján követeli meg a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást mindenkitől (nem csak természetes személyektől), **ennek mértékét azonban a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani**.[78]
Az Alaptörvényből a ***„nullum tributum sine lege”*** klasszikus pénzügyi jogi alapelv is kiolvasható, mely szerint közteher-fizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg. Ez szűken értelmezendő, nem következik belőle, hogy ezt követően az adótörvényeknek is sarkalatosaknak kell lenniük.

b) Az **országos népszavazás szabályai között** az Alaptörvény megtiltja, hogy országos népszavazást lehessen tartani a költségvetésről, a zárszámadásról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. Ez a tilalom *„tulajdonképpen az államháztartást védi egy esetleges népszavazási költekezéssel (osztogatással) szemben, amely veszélybe sodorhatná az államháztartás egyensúlyát.”*[79]

c) Az Alaptörvény a **bíróságokra kötelező értelmezési szabályként** mondja ki, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és **gazdaságos** célt szolgálnak.

d) A **helyi önkormányzatokat** érintő, gazdasági és közpénzügyi tárgyú alaptörvényi rendelkezések szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvényi keretek között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához, azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.[80]

Ugyanakkor kimondja, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ez a szabály az államháztartás helyi szintjének nyílt és rejtett („más kötelezettségvállalását”) eladósodását kívánja megakadályozni.

78 A teherbíró képesség szerinti köztehervisselés elvébe beleütköznek az elkobzó jellegű, konfiskatórius adók. Az itt szabályozott alkotmányos kötelezettség egyebekben alapját képezheti mind a vagyoni, mind a jövedelmi, mind a forgalmi típusú adóknak. A köztehervisselés (és a nyugdíjrendszer) alapvető szabályait, a kiszámíthatóság érdekében sarkalatos törvény határozza meg. E szabályokat jelenleg a Gstv. V. Fejezete tartalmazza.

79 Térey Vilmos: „28/C. § [Az országos népszavazás részletesebb szabályai]”. *In*: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 923—924.

80 Vö.: 47/2001. (XI. 22.) AB határozat.

Fogalomtár

a) **Gazdasági alkotmány**: A gazdasági alaprendre és az állami pénzügyekre vonatkozó alaptörvényi normák összessége, amelyek szabályozzák

- Magyarország gazdasági alaprendjét;
- a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, államcélokat, valamint a közteherviselési kötelezettséget;
- egyes, a gazdasági élethez és a pénzügyi irányításhoz kapcsolódó állami csúcsszervek szervezetének és működésének leírását, valamint más államhatalmi ágak gazdasági élettel és közpénzügyekkel kapcsolatos feladatainak és hatásköreinek meghatározását; továbbá
- a közvagyonnal történő gazdálkodás alapvető szabályait, a központi költségvetés elkészítésére és az államadósságra vonatkozó alapelveket.
-

b) **Piaci verseny**: A piacgazdaság érvényesülési közege, melynek lényege, hogy a racionális kínálati oldal találkozik a racionális keresleti oldallal, és az ő piaci alkujukból kialakuló áron kerül sor az ügyletek megkötésére. A verseny a fogyasztók jólétét hivatott szolgálni, rákényszerítve a kínálati oldal szereplőit, hogy egymással versenyezzenek, és jobb ár-érték arányú termékekkel fordítsák maguk felé a keresleti igényt. A verseny kiiktatása a kínálati oldal állandó érdeke, ezért a verseny – és a piacgazdaság – szabadságának fenntartása folyamatos állami beavatkozást igényel. A verseny szabadsága a gazdaság egyéni versenyző szereplőit is védi az állami versenykorlátozás ellen.

c) **Magyar Nemzeti Bank**: Magyarország központi bankja, amely sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért. A monetáris politika a forgalomban lévő pénz mennyiségének szabályozását fogja át.

d) **Állami Számvevőszék**: Az Országgyűlés (független) pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely törvényben meghatározott feladatkörében – törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint – ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.

e) **Költségvetési Tanács**: Az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a Költségvetési Tanács elnökéből, a Magyar Nemzeti Bank elnökéből és az Állami Számvevőszék elnökéből áll, és a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. Legerősebb jogosítványát az jelenti, hogy a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához – az államadósság-szabályok betartása érdekében – szükséges az előzetes hozzájárulása.

f) **központi költségvetés**: Az éves állami kiadásokat és bevételeket azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel tartalmazó törvény, amely elsősorban a közteherviselési kötelezettségből származó bevételeket rendeli az alapvető jogok érvényre juttatásához, az állam szervezetrendszerének, intézményeinek fenntartásához, működtetéséhez és feladatainak ellátásához szükséges kiadások fedezésére.

g) **nemzeti vagyon**: Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona. Kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Ellenőrző kérdések

1. *Mi a Magyar Nemzeti Bank elsődleges célja?*
   a) A törvényes fizetőeszköz kibocsátása.
   b) A Kormány gazdaságpolitikájának támogatása.
   c) Az árstabilitás elérése és fenntartása.
   d) A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése.

2. *Az alábbiak közül melyik nem az Állami Számvevőszék feladata?*
   a) Az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése.
   b) A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete és ellenőrzése.
   c) A nemzeti vagon kezelésének ellenőrzése.
   d) Az államháztartásból származó források felhasználásának ellenőrzése.

3. *Az alábbiak közül ki nem tagja a Költségvetési Tanácsnak?*
   a) A Költségvetési Tanács elnöke.
   b) Az Állami Számvevőszék elnöke.
   c) A Magyar Nemzeti Bank elnöke.
   d) A nemzetgazdasági miniszter.

4. *Mely szempontok figyelembevételét írja elő az Alaptörvény a köztehervisel ési kötelezettség szabályozásánál?*
   a) Jövedelmi és vagyoni viszonyok.
   b) Teherbíró képesség.
   c) Gyermeknevelés kiadásai.
   d) Gazdaságban való részvétel.

5. *Melyik szerv vezetőjét választja az Országgyűlés?*
   a) Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke.
   b) A Magyar Nemzeti Bank elnöke.
   c) A Költségvetési Tanács elnöke.
   d) Az Állami Számvevőszék elnöke.