

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Bevezetés az alkotmányjogba

Alapfogalmak



Szerkesztette:
GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA
HALÁSZ IVÁN

Dialog Campus

BEVEZETÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBA

Alapfogalmak

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők
Kiss György és Kis Norbert

BEVEZETÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBA

Alapfogalmak

Szerkesztette:
Gárdos-Orosz Fruzsina és Halász Iván

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

Szerzők

Cserny Ákos
Erdős Csaba
Gárdos-Orosz Fruzsina
Halász Iván
Horváth Attila
Jakab András
Orbán Balázs András
Schweitzer Gábor
Takács Albert
Téglási András

Szakmai lektor

Kukorelli István

© A szerzők, 2019
© A szerkesztők, 2019
© Dialóg Campus Kiadó, 2019

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

Tartalom

Előszó	13
ALKOTMÁNYELMÉLETI ALAPOK	15
I. Alkotmány és alkotmányosság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina – Schweitzer Gábor</i>)	17
1. Bevezetés: Az alkotmányjog mint közjog	17
2. Az alkotmányjog és forrásai	18
3. Az alkotmány fogalma	19
4. Az alkotmány két felfogása	19
5. A normatív (előíró) alkotmányosság és mozgatórugói	20
6. Alkotmánybíráskodás	23
7. Az alkotmány megjelenési formái (írott, íratlan)	24
8. Az alkotmány elfogadása és módosítása	26
9. Jelenkori alkotmányozási folyamatok és a külföldi minták szerepe	29
10. Alkotmány és jogállamiság	30
II. Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei (<i>Takács Albert</i>)	33
1. Az államok jellemzésének három alapkategóriája	33
1.1. A jogállam fogalma	33
1.2. Az alkotmányos állam fogalma	34
1.3. Az alkotmányos demokrácia fogalma	36
2. Az alkotmányos demokrácia fogalmának elemei	37
2.1. A demokrácia jelentései	37
2.2. A demokrácia procedurális és értékalapú szemlélete	38
2.2.1. A procedurális demokrácia	39
2.2.2. Az értékalapú demokrácia	40
2.2.3. Rövid mérleg	42
2.3. A demokrácia intézményes modelljei	42
2.3.1. A többségi demokrácia westminsteri modellje	43
2.3.2. A konszenzusos demokrácia	44
2.3.3. A pluralista demokrácia	45
3. Az alkotmány korlátozó szerepe	46
3.1. A hatalommegosztás elve	47
3.2. Az emberi jogok elismerése és biztosítása	47
3.3. Az alkotmány elsőbbsége	48
III. Jogállamiság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	49
1. A jogállamiság fogalma	49

2.	A jogállamiságról elméletben	49
3.	A nemzetközi és az európai uniós környezet	52
4.	A jogállamiság a magyar alkotmányjogban	54
4.1.	A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata	54
4.2.	Az Alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás	58
5.	A jogállamfogalom egy lehetséges definíciója	59
IV.	A hatalommegosztás (<i>Erdős Csaba</i>)	61
1.	A hatalommegosztás mint az alkotmányos demokrácia egyik alapelve	61
2.	A hatalommegosztás elvének kialakulása, fejlődése	63
2.1.	Az előképek	63
2.2.	John Locke elmélete a hatalommegosztásról	65
2.3.	Montesquieu, a hatalommegosztás „pápája”	67
3.	A hatalommegosztás dimenziói	68
3.1.	Az institutionális hatalommegosztás	68
3.2.	Funkcionális hatalommegosztás – Montesquieu újragondolva	70
3.3.	A hatalommegosztás temporális síkja	70
3.4.	Hatalomkoncentráció vagy önvédelmi mechanizmus: a parlamentáris hatalommegosztás sajátosságai	72
3.5.	A politikai és jogi konstitucionalizmus	74
3.6.	Alkotmányozó hatalom vs. törvényhozó hatalom	75
3.7.	A területi alapú – territoriális, vertikális – hatalommegosztás	75
3.8.	Közvetlen demokrácia vs. képviseleti demokrácia	76
3.9.	Túl a jogi normákon...	76
4.	A hatalommegosztás hazánkban – vázlat	77
V.	A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban (<i>Halász Iván – Jakab András</i>)	81
1.	Szuverenitás – fogalmi bevezetés	81
2.	A szuverenitásfogalom megszületésének társadalmi körülményei és történeti előzményei	82
3.	Az újkori szuverenitásfogalom alakváltozásai a nemzeti jogokban és jogtörténetekben	85
4.	A szuverén Magyarország helye a nemzetközi közösségben	90
VI.	Köztársaság, republikanizmus, népszuverenitás, demokrácia, patriotizmus (<i>Halász Iván</i>)	93
1.	A köztársasági eszme fogalmának kialakulása az ókori Rómában	93
2.	A köztársasági eszme újkori megjelenése és az amerikai szabadságharc	95
3.	A köztársasági eszme a forradalom utáni Franciaországban	97
4.	A köztársasági eszme és államforma története Magyarországon	99
5.	Köztársaság és népszuverenitás	103
6.	A népszuverenitás eszméje Magyarországon	104
7.	A köztársasági erények fogalma és jelentősége	105
8.	Az alkotmányos patriotizmus	107
9.	A köztársasági eszme és a republikánus értékek a magyar Alaptörvény tükrében	110

10. A demokrácia fogalma a modern alkotmányjogban és a magyar Alaptörvényben	114
10.1. Bevezetés	114
10.2. A demokrácia fogalmának előtörténete	115
10.3. A demokrácia és a többségi döntéshozatali elv igazolása	119
10.4. A demokratikus autoritás biztosítása és a politikai részvétel lehetséges módozatai	120
10.5. A demokrácia kérdése a modern külföldi alkotmányokban	121
10.6. A demokrácia kérdése a magyar alkotmányjogban	123
VII. Az alkotmányos identitás fogalma és funkciója (<i>Halász Iván</i>)	125
1. Az alkotmányos identitásról szóló szakirodalmi diskurzus kezdetei	125
2. Az uniós bírói fórumok és a tagállami alkotmánybírók véleménye az identitásról	134
3. A magyar Alkotmánybíróság alkotmányosidentitás-fogalma	136
VIII. Az állam összetevői (terület és lakosság) (<i>Halász Iván</i>)	143
1. Az államhatár, a terület és a lakosság	143
2. Az állam jogi fogalma	143
3. Az államterület és államhatár	145
4. Az állam népessége – a lakosság	148
5. Az állampolgárok, külhoni magyarok, menekültek és más külföldiek	150
5.1. A magyar állampolgárság fogalma, rövid története és főbb szabályai	150
5.2. Az uniós polgárság intézménye	158
5.3. Az Alaptörvény és a külföldiek egyes csoportjai	159
MAGYAR ALKOTMÁNYJOGI ALAPOK	165
IX. A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig (<i>Halász Iván – Schweitzer Gábor</i>)	167
1. A nemesi-rendi alkotmányosság alkonya az újkori Magyarországon	167
2. A polgári alkotmányosság hajnala: az 1848/49-es forradalom és szabadságharc alkotmányos törekvései	168
3. A kiegyezés időszaka (1867–1918)	169
4. A forradalmak kora (1918, 1919)	171
5. A „közjogi provizórium” időszaka (1919/1920–1944)	172
6. A koalíciós időszak polgári demokratikus alkotmányos törekvései (1944/45–1949)	174
7. A szocialista alkotmány korszaka (1949. évi XX. törvény)	175
8. Rendszerváltás és alkotmányozás	177
9. Az 1990 és 2010 közötti időszak	179
10. Az Alaptörvény születése és általános bemutatása	181
10.1. Az Alaptörvény elfogadása	181
10.2. Az átmeneti rendelkezések, az Alaptörvény-módosítások és a nemzetközi viták	183

10.3. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága	185
10.4. Az Alaptörvény terminológiai sajátosságai és megoldásai – az Alaptörvény és a történeti alkotmány	186
10.5. A történeti alkotmány kérdése és az Alkotmánybíróság	187
10.6. Az Alaptörvény szerkezete	189
10.7. Az Alaptörvény és a „megváltoztathatatlanság”	190
10.8. Nemzeti hitvallás	192
X. A magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata – a kezdetektől a rendszerváltásig (<i>Schweitzer Gábor</i>)	195
1. A hazai alkotmányjog-tudomány kialakulása és fejlődése a kiegyezésig	195
1.1. A kezdetektől a Ratio Educationisig	195
1.2. A történeti-jogi közjogtudomány	196
1.3. A historizáló alkotmány szemlélet dilemmái	198
2. A polgári kori alkotmányjog-tudomány a kiegyezéstől a második világháborúig	199
2.1. A közjogi dogmatika térnyerése – módszertani kérdések	199
2.2. Monografikus igényű feldolgozások a 19–20. század fordulóján	201
2.3. A két világháború közötti közjogi provizórium időszaka	202
2.3.1. Közjogi provizórium és jogfolytonosság	202
2.3.2. A közjogdogmatikai szemlélet megújítása	203
2.3.3. Az alkotmányjog-tudomány kutatási területei	204
3. A szocialista államjogtudomány időszaka	206
3.1. A polgári alkotmányjog-tudomány alkonya	206
3.2. Fogalmi közelítések a szocialista államjoghoz	207
3.3. Kutatási irányok és területek	208
XI. Állami és nemzeti jelképek (<i>Schweitzer Gábor</i>)	211
1. Magyarország állami és nemzeti szimbólumai	211
2. A Szent Korona szimbolikája	214
3. Az államnév szimbolikája	215
4. Az állami és nemzeti jelképek használata	216
5. Az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi védelme	217
XII. A politikai közösség fogalma, összetevői és alapértékei (<i>Halász Iván</i>)	219
1. A magyar nemzet és a magyar politikai közösség	219
2. Magyarországi nemzetiségek – államalkotó tényezők	221
3. A határon túli magyar állampolgárok és a magyar politikai közösség	224
4. A magyar állam alkotmányos önmeghatározása	225
XIII. Az Alaptörvény állam- és társadalomképe (<i>Halász Iván</i>)	233
1. A Nemzeti hitvallás neve és jellege	233
2. Isten és a vallási értékek az Alaptörvényben	236
3. A Nemzeti hitvallás egyéb tartalmi részei	239
XIV. A magyar állam vallási semlegessége (<i>Schweitzer Gábor</i>)	241
1. Az állam semlegességének területei	241

2.	A magyar állam vallási és világnézeti semlegessége	242
2.1.	Az állam vallási és világnézeti semlegessége a rendszerváltás időszakában	242
2.2.	Az Alkotmánybíróság semlegességi koncepciója	243
3.	Az állam vallási és világnézeti semlegességének dilemmái az Alaptörvény elfogadása óta	247
3.1.	Az Alaptörvény és a vallási semlegesség	247
3.2.	A vallási semlegesség értelmezési keretei	248
3.3.	Az állam és a vallási közösségek különvált működése	249
3.4.	Az Alkotmánybíróság és a semlegesség	249
3.5.	A vallási közösségek jogállása, a bevett egyházak elismerése, a vallási tevékenység fogalma a semlegesség szempontjából	251
4.	Összegzés	255
XV.	A gazdasági alkotmány (<i>Téglási András</i>)	257
1.	A gazdasági alkotmány fogalma	257
2.	A gazdasági alkotmány tartalma	259
3.	A gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság	261
4.	A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt	262
5.	A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között	264
6.	A gazdasági alkotmány Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően	264
7.	A közpénzügyek szabályozása az Alaptörvényben	267
8.	A költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok	268
9.	Az államadósságfék	269
10.	Pénzrendszer	271
11.	A nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre	271
A HATALOMGYAKORLÁS MÓDJÁ		275
Bevezetés (<i>Halász Iván</i>)		277
XVI.	Közvetett demokrácia és a választási rendszer. A választások és a pártok jogállása (<i>Horváth Attila</i>)	279
1.	A választások közjogi alapjai	279
1.1.	A választásokra vonatkozó nemzetközi sztenderdek	280
1.2.	A választási rendszer jelentősége	282
2.	Az országgyűlési választási rendszer	283
2.1.	Az 1989-es választási törvény	283
2.2.	A hatályos országgyűlési választási rendszer	284
2.2.1.	Az egyéni választókerületek	285
2.2.2.	Az országos lista	286
3.	Az Európai Parlament tagjainak megválasztása	291
4.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása	292
4.1.	A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú települések	294

4.2.	10 000-nél több lakosú települések és a fővárosi kerületek	296
4.3.	Fővárosi közgyűlés	298
4.4.	Megyei önkormányzatok	299
4.5.	Polgármester-választás	300
5.	Pártok	300
5.1.	A pártok az Alkotmányban és az Alaptörvényben	301
5.2.	A pártok rendeltetése	302
5.3.	A párt alapítása, szervezete és működése	304
5.4.	A pártok vagyona és gazdálkodása	305
XVII.	Közvetlen demokrácia (<i>Halász Iván</i>)	309
1.	A közvetlen demokrácia intézményeiről általában	309
2.	A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon az 1989 és 2010 közötti időszakban	311
3.	A közvetlen demokrácia intézményei a hatályos magyar jogrendben	313
JOGFORRÁSOK ÉS A TÖBBSZINTŰ ALKOTMÁNYOSSÁG		317
XVIII.	Az integrált jogforrási rendszer (<i>Cserny Ákos – Orbán Balázs András – Téglási András</i>)	319
1.	Magyarország belső jogforrási rendszere	319
1.1.	Az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása	319
1.2.	Az Alkotmánybíróság határozatai	321
1.3.	A jogszabályok	322
1.3.1.	A törvények	323
1.3.2.	A törvény erejével bíró rendeletek	325
1.3.3.	A központi rendeletek	329
1.3.4.	Az önkormányzati rendeletek	331
1.3.5.	A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei	332
1.3.5.1.	A jogszabályok érvényessége	332
1.3.5.2.	A jogszabályok hatálya	336
1.3.5.3.	A jogalkotás alapvető követelményei	340
1.3.5.4.	A jogszabály szerkezete	344
1.4.	A Kúria által alkotott kötelező jogforrások	346
1.4.1.	A jogegységi határozat	346
1.4.2.	A Kúria önkormányzati határozata	347
1.5.	A közjogi szervezetszabályozó eszközök	347
1.5.1.	A normatív határozat	348
1.5.2.	A normatív utasítás	349
1.6.	A belső jog további, sajátos forrásai	349
1.6.1.	A bírói esetjog (precedensjog)	350
1.6.2.	Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások	350
1.6.3.	A szokásjog	351
2.	A nemzetközi jog és az uniós jog	352
2.1.	A nemzetközi jog definíciója, tárgya, alanyai	352

2.2. A nemzetközi jog forrásai	352
2.3. A nemzetközi jog a magyar integrált jogforrási rendszerben	355
2.4. Hogyan alakul a nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchia?	359
2.5. Nemzetközi bírói fórumok joga a magyar integrált jogforrási rendszerben	360
3. Az Európai Unió joga	361
3.1. Az Európai Unió sajátossága, jogforrásai	361
3.2. Az Európai Unió jogának sajátosságai	367
3.3. Az Európai Unió jogának helye az integrált magyar jogforrási rendszerben	370
XIX. Többszintű alkotmányosság (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	373
1. A többszintű alkotmányosság fogalma és megjelenési formái	373
2. Konfliktusok és megoldások a többszintű alkotmányosság rendszerében	376
3. Magyarország és a többszintű alkotmányosság	378
4. A hatáskörök kölcsönös tisztelete	380
Felhasznált irodalom	381
Szerzők	403

Vákát oldal

Előszó

Az olvasó kezébe most kerülő írás tankönyvnek készült, mégpedig az államtudományi képzés hallgatói számára, akik az NKE képzése keretében három szemeszteren keresztül hallgathatják az alkotmányjogot. Ez határozza meg a könyv tematikáját és szerkezetét is, illetve ezzel függ össze a vastag betűs kiemelések rendszere is, amely könnyíteni kívánja a tanulási folyamatot. Az alkotmányjogi képzés során a bevezetés részének szántuk azt a fejezetet is, amely áttekinti a magyar alkotmányjog-tudomány történetét.

Ebben a bevezető jellegű tankönyvben nem hangsúlyosak az államszervezeti felépítés vagy az alapjogi gondolkozás alapkérdései, mivel ezeket a második és a harmadik félév tananyagát képező tankönyvek fogják tárgyalni. Az első kötetben olyan témák kaptak helyet, mint az alkotmány fogalma, az alkotmányos demokrácia, továbbá annak olyan meghatározó elemei, mint a jogállamiság, a hatalommegosztás, a demokrácia, a republikanizmus, a politikai közösség, az állam vallási és világnézeti semlegessége, az alkotmányos identitás vagy a magyar kontextusban immár megkerülhetetlen történeti alkotmány fogalma. Ezeket a fogalmakat és értékeket a szerzők megpróbálták beágyazni az egyetemes alkotmányjogi gondolkozás kereteibe, de kitértek azok magyarországi vonatkozásaira és összehasonlító vizsgálatára is. Miután itt szorosan egymásra épülő és egymással átfedésben lévő fogalmakról van szó, az egyes fejezetek között óhatatlanul előfordulnak ismétlések. Az egyes tételek ismétlése, újrafogalmazása hangsúlyossá teszi az alkotmányjogi gondolkodás alapjait, kiindulópontjait, és elősegíti azok gondos elsajátítását.

A történeti alkotmány fogalmának jobb megértéséhez pedig szükséges volt részletesen felvázolni a polgári kori magyar alkotmányos fejlődést. Ezt a célt szolgálja a tankönyv jogtörténeti része. Az alkotmányos és nemzeti identitással szorosan összefügg az állami és nemzeti szimbolika is. A politikai közösség témáját szorosan érinti az állampolgársági problematika, illetve a különböző más – jogilag elismert – státusok kérdése. Ezzel a témával érintkezik a hatalomgyakorlás módjának tárgyalása, annak mindkét – közvetett és közvetlen – megnyilvánulási formájával együtt. Itt értelemszerűen ki kellett térni a politikai pártokra is.

Miután a jelen tankönyv elsődlegesen az államtudományi képzés hallgatóinak készült, hangsúlyos szerepet kaptak benne az állam összetevőivel (terület, lakosság) és az államhatárral kapcsolatos ismeretek is, amelyek sok tekintetben az alkotmányjog és a nemzetközi jog határán mozognak. Végül a tankönyvbe bekerültek azok a különálló tematikus körök, amelyek csak nehezen lettek volna beilleszthetők az alapjogi vagy az államszervezeti tankönyvekbe. Konkrétan a gazdasági alkotmány, a jogforrások és a többszintű alkotmányosság kérdésköréről van szó. Ezekben belül került sor a belső és európai, illetve a nemzeti és nemzetközi jog kapcsolatának tárgyalására is.

A magyar alkotmányjog 2010 után dinamikus átalakuláson ment keresztül, amelyet nem mindig könnyű naprakészen követni. Annál is inkább, mert a tankönyv megírása

idején, azaz 2017 őszén és 2018 tavaszán a meghatározó politikai körökben felmerült egy nagyobb alkotmányrevízió gondolata is. Az olvasók kezébe kerülő jelen kötet emiatt a kézirat megírása, illetve lezárása (2018. május 15.) idején hatályos alaptörvényi szövegre támaszkodik, azt tükrözi.

Budapest, 2018. május

A szerkesztők

**ALKOTMÁNYELMÉLETI
ALAPOK**

Vákát oldal

I. Alkotmány és alkotmányosság

Gárdos-Orosz Fruzsina – Schweitzer Gábor

1. Bevezetés: Az alkotmányjog mint közjog

Magához az alkotmányjog fogalmához több irányból is közelíthetünk, hiszen az alkotmányjog mint kifejezés jelentheti: 1. a jogrendszer alapvető jelentőségű jogágazatát; 2. az állam- és jogtudományok egyikét; valamint 3. az állam- és jogtudományokat megalapozó tantárgyat, illetve tananyagot. 1. Amennyiben az alkotmányjog mint jogágazat jogrendszeren belüli helyét kívánjuk meghatározni, a közjog-magánjog klasszikus megkülönböztetéséből kell kiindulnunk. **A kontinentális jogrendszerek közjogi és magánjogi területre történő felosztása Domitius Ulpianus fellépése óta foglalkoztatja a jogtudományok művelőit.** Ulpianus felfogása szerint közjog az, ami a római államot érdekli, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja. 2. Vagyis a közjog (*ius publicum*) a közérdeket, a magánjog (*ius privatum*) a magánérdeket szolgálja.¹

E találó különbségtétel alkalmazását azonban megnehezítette, hogy nem minden esetben sikerült éles különbséget tenni közérdek és magánérdek között. A történeti fejlődés pedig a jogviszonyok összetettsége és kölcsönös egymásra hatása miatt nem is feltétlenül tette lehetővé az egyértelmű elhatárolást. Ettől függetlenül a jogágak csoportosításának legáltalánosabb rendezőelve a közjog és a magánjog közti különbségtételen alapul. **Szabatosabb megközelítés szerint közjognak a jogrendszernek azt a részét tekintik, amely a közhatalom gyakorlásával összefüggő területeket, míg a magánjog a magán-személyek és szervezeteik egymás közötti jogviszonyaival összefüggő területeket szabályozza.** Amíg a közjog esetében a hierarchikus és közhatalmi viszonyokat, addig a magánjog esetében a felek egyenjogúságán alapuló mellérendeltségi viszonyokat tartották jellemzőnek. További különbséget jelent, hogy az egyoldalú akaratkijelentéssel létrejövő közjogi jogviszonnyal szemben a magánjogi jogviszony az érintett felek jogszabályi keretek biztosította szabad egyeztetése alapján jön létre.²

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

¹ BUZA László (1943): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése.* Kolozsvár, András László könyvnyomda.

² PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány; CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013c): Jog – közjog – alkotmányjog. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog.* Budapest, NKE. 10.

folytán ki is váltak a közjogból. A polgári kori felfogás szerint a közjognak létezett egy szűkebb, egy tágabb és egy legtágabb értelmezési tartománya. **Amíg a szűkebb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot, addig a tágabb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot együttesen értették. Legtágabb értelemben pedig – az előbbi jogterületek mellett – az anyagi és az alaki büntetőjogot, valamint a polgári perjogot is a közjoghoz tartozónak tekintették.**³ E közjogi diszciplínák önállósodása folytán a közjogot a 20. század első felében Magyarországon lényegében már csak az alkotmányjoggal azonosították, amely ebben az értelemben – ha nem is feltétlenül ezzel az elnevezéssel – került be a felsőoktatás tanmenetébe is. A kortárs szakirodalom különbséget tesz külső közjog és belső közjog között. Amíg a külső közjogba a nemzetközi közjogot és az európai közjogot sorolják, addig a belső közjog területeihez az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a pénzügyi jog, a büntetőjog, valamint az eljárásjogok (büntető- és polgári) tartoznak.⁴

Az alkotmányjog mint jogág szabályozza: 1. az alapjogokat; 2. az államszervezet alapvető kérdéseit; 3. a jogrendszer alapjait; 4. a gazdasági és a politikai alkotmányosság néhány alapkérdését.

2. Az alkotmányjog és forrásai

Az alkotmányjog legalapvetőbb forrása maga az alkotmány. A rendszerváltást követően hazánk alkotmányát a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény jelentette, amelyet gyökeresen átalakított az 1989. évi XXXI. törvény. Tulajdonképpen akkor született meg materiális értelemben a rendszerváltás demokratikus alkotmányossága. A számtalanszor módosított Alkotmányt 2012. január 1-jén felváltotta a Magyarország Alaptörvénye, amelyet az Országgyűlés még 2011 áprilisában fogadott el. **A chartális alkotmányként elfogadott Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén elhelyezkedve szabályozza az államszervezet felépítését és működését, határozza meg az állam és a társadalom viszonyát, állapítja meg az alapjogokat. Azok a törvények is az alkotmányjog forrásai közé tartoznak, amelyek az alkotmányos alapintézményeket szabályozzák.** A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados szavazatával elfogadható és módosítható úgynevezett sarkalatos törvények azok a jogszabályok, amelyek bizonyos alkotmányos rendelkezések elfogadását minősített többséghez kötik. A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény tételesen megnevezi. Minden olyan további jogszabály – törvény, rendelet – is az alkotmányjog forrásai közé tartozik, amely az alkotmányjog tárgykörebe tartozó rendelkezést tartalmaz. Az alkotmányjog forrásai közé tartoznak bizonyos alkotmányos alapelvek (miként például a jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog elve) és alkotmányos szokások is. Hazánkban például az önkormányzati rendeleteket a képviselőtestület hivatalos lapjában, valamint a helyben szokásos módon hirdetik ki. A kizárólag meghatározott címzettek körére vonatkozó, jogszabálynak nem minősülő közjogi szervezetszabályozó eszközök közül a normatív határozat

³ THEWREWK-PALLAGHY Attila (1930): A közjogi tudomány újabb problémái. *Társadalomtudomány*, 10. évf. 5–6. sz. 394.

⁴ PETRÉTEI 2013, 12.

(például az Országgyűlés szervezetéről és működéséről szóló normatív határozat) szintén az alkotmányjog forrása, úgymint a Kúria alkotmányjogi vonatkozású jogegységi határozatai, az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező határozatai, továbbá más jogalkalmazói értelmezést (ombudsman, NVB) tartalmazó határozatok is.

3. Az alkotmány fogalma

Az alkotmány a legáltalánosabb értelemben a társadalmi közösség belső szervezeti és működési rendjét meghatározó normák összességét jelenti. Ebben a megközelítésben nemcsak az államok, hanem a legkülönbözőbb társadalmi formációk, miként az önkormányzatok, a pártok, az érdekvédelmi szervezetek, az egyházak, valamint az egyesületek is rendelkeznek a működési rendjüket meghatározó alkotmánnyal. A magyar nyelvben a modern, jogi-politikai értelemben vett alkotmány kifejezés a 18–19. század fordulóján jelent meg. **A Pápay Sámuel által összeállított, a magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról értekező kézikönyv a *Constitutio Regni magyar megfelelőjeként az „ország alkotmánya” kifejezést használja, a constitutionales leges magyar fordításaként pedig az „ország alkotmányát illető törvények” kifejezést ajánlja.***⁵ Az alkotmányjog mint a jogrendszernek elsősorban az állami főhatalom gyakorlásával összefüggő joganyagát rendszerező és összefoglaló jogága, az alkotmány fogalmát illetően érthető módon az államra koncentrálna. Az alkotmány fogalmával összefüggésben az alkotmányjog mindenekelőtt a tágabb és a szűkebb értelemben vett alkotmány fogalma között tesz különbséget.

4. Az alkotmány két felfogása

Az alkotmány tágabb értelemben vett fogalma azokat az írásba foglalt normákat vagy az állami szervek gyakorlatából eredő szabályokat jelenti, amelyek az állami szervek létrehozását, működését és egymáshoz való viszonyát határozzák meg.⁶ Ennek a klaszszikusnak is tekinthető értelmezésnek az alapján tulajdonképpen minden állam rendelkezik alkotmánnyal, amiből természetesen nem következik az, hogy minden alkotmánnyal rendelkező állam – miként erről a későbbiek során lesz szó – egyúttal alkotmányos állam is lenne. Arisztotelész (i. e. 384. – i. e. 322.) a *Politika* című művének harmadik könyvében a városállam (polis) rendjével azonosította az alkotmányt. A kormányzat, állította, mindenütt a városállam fölött áll, és a kormányzás maga az alkotmány: „[A]z alkotmány [...] a városállam közt uralkodó valamelyes rend.”⁷ Az alkotmányok továbbá – jellegüktől függetlenül – három tényezővel rendelkeznek: 1. a közügyekről tanácskozó szervvel, 2. a magisztrátusokkal, valamint 3. az igazságszolgáltató testülettel. A törvényalkotó akaratán múlik,

⁵ PÁPAY Sámuel (1807): *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról az oda tartozó kifejezések gyűjteményével*. Veszprém, Özvegy Számmer Klára. 117. Az idézett szöveg eredeti változata: az „ország alkotmányát illető Törvények”.

⁶ LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi Lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 29.

⁷ ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Ford. SZABÓ Miklós. Budapest, Gondolat. 153., 164.

mutatott rá Arisztotelész, hogy miként rendezi e három tényező egymáshoz való viszonyát, hiszen ettől függ az adott alkotmány jellege és az adott polisz működése. Arisztotelész alkotmánytipológiája hosszú időn keresztül befolyásolta az államról és az alkotmányról szóló gondolkodást. Tágabb értelemben tehát az alkotmány a közügyek szervezésének a rendjét írja le, bármilyen tartalmú legyen is a szabályozás.

A szűkebb értelemben vett alkotmányfogalom azonban már tartalmi elemeket is megfogalmaz: eszerint az alkotmány az állami-közhatalmi berendezkedés alapvető kérdéseinek az olyan szabályozását jelenti, ahol előfeltétel, hogy: 1. az állampolgárok döntő befolyást gyakoroljanak az állami közhatalmi szervek létrehozására, illetve működésére, valamint 2. az állampolgárok alkotmányban rögzített jogai a közhatalom esetleges visszaéléseivel szemben kellő védelemben részesüljenek.⁸ A már az alkotmányosság legalapvetőbb kritériumaira is hivatkozó szűkebb értelemben vett alkotmány fogalma a polgári átalakulás időszakában alakult ki. Abban a korban, amely a hatalom intézményes korlátozása mellett a polgárok/állampolgárok természetes jogainak biztosítását is igényelte. Ezt a törekvést szolgálta a garanciális jelentőségűnek tartott normák egyetlen dokumentumban történő összefoglalása is, így ettől a korszaktól kezdve jelentek meg a modern értelemben vett írott alkotmányok. Ezt követően pedig további kérdés volt az, hogy milyen jelentőséget tulajdonít egy politikai közösség az alkotmányának.

5. A normatív (előíró) alkotmányosság és mozgatórugói

Minden politikai közösség szervezeten működik, de nem minden politikai közösségnek van alkotmánya. Az alkotmány egyes korai értelmezések szerint tehát leírja csupán a politikai közösség tulajdonságait. Modern értelemben azonban az alkotmány a jogrend alapja lesz, amely kijelöli minden állami cselekvés érvényességi körét. Ez utóbbi koncepció a társadalomfejlődés és így a jogfejlődés újabb állomása lett.

Eszerint „alkotmányon” a jogrendszer olyan normáját (vagy normáit) értjük, amely a jogrendszer minden normáját felhatalmazza, vagyis amelytől a jogrendszer minden normájának érvényessége függ.⁹ Ez biztosan nem kielégítő és főként nem kimerítő meghatározás, de az alkotmány jogrendszeri fogalmát, ahogyan azt a jogi nyelvben használjuk, visszaadja. Két fontos kiegészítés mindenképpen szükséges ehhez is. Először az alkotmány a jogrendszer minden normáját felhatalmazza, tehát önmagát is; a jogrendszer egyetlen normája az alkotmány – pontosabban annak egy része, mint látni fogjuk –, amely önmaga érvényességének alapja.

A „felhatalmazás” azt jelenti, hogy az alkotmány (és csak az alkotmány) határozza meg azokat a feltételeket, amelyekkel egy másik norma az „alkotmányon alapuló” tekintendő. A „tekintendő” terminus használata nem véletlen: az alkotmány szerint jognak (a jogrendszerhez tartozónak) kell tekinteni minden az alkotmánynak megfelelő normát – az alkotmány szerint.

Az egyes alkotmányok abban jelentősen különböznek, hogy milyen feltételekkel és milyen szerveket hatalmaznak fel magatartások minősítésére. A legfontosabb különbség

⁸ LAMM 2009a, 29.

⁹ KELSEN, Hans (2001): *Tiszta jogtan*. Ford. BIBÓ István. Budapest, Rejtjel. 35–50.

az egyes alkotmányok között az, hogy egyes alkotmányok csak eljárási feltételeket határoznak meg, míg mások jogtartalmaidat is. Az alkotmány akkor viselkedik a jogrendszer részeként, ha alkotmánybíráskodással érvényesíteni lehet az alkotmányban foglalt normatartalmat. Így ugyanis az alkotmány teljes egészében a jogrendszer (a pozitív jog) része lesz.¹⁰

Ez a definíció tehát már nem leíró, empirikus jellegű, hanem előíró, normatív jellegű. Amíg az alkotmány mint az uralkodó politikai berendezkedést leíró dokumentum vagy dokumentumok összessége tehát régebb óta ismeretes, a normatív alkotmány elképzelése új dolog. **A 18. század végén Franciaországban és Észak-Amerikában jelent meg az alkotmánynak e felfogása, amely aztán az elmúlt 200 évben az egész világon ismertté és népszerűvé vált. Az alkotmány tehát nem egyszerűen a politikai cselekvést meghatározó jogi norma, hanem annál magasabb jogi minőséget jelent.**

A modern alkotmányosság első indítéka annak a felismerése volt, hogy ha a hatalom forrása a nép, ahogy azt a forradalmi változások mögött húzódo elképzelés tartja, akkor szükség van arra, hogy egy olyan állami intézményrendszer alakuljon ki, amely képes megőrizni ezt a hatalmi struktúrát és működtetni a hatalomgyakorlás e formáját szemben a korábbi hatalmi elképzelésekkel.¹¹

A modern alkotmányosság másik mozgatórugója a felvilágosodás egy másik gondolatából fakad, amely **az egyéni szabadság kiteljesedését tekinti a társadalomfejlődés céljának.** Ebből fakadóan az állami szerveződés elsődleges feladata, hogy hozzájáruljon az egyéni szabadság érvényesüléséhez, egyes esetekben pedig akár biztosítsa azt. Fontos kiemelni, hogy **a modern alkotmányosság kezdetektől az egyenlőség elvén nyugodott, azaz az állam felelőssége minden emberrel szemben egyenlően fennáll. Az állami erőszak monopóliumára (és a szuverenitás oszthatatlanságának eszméjére) volt szükség ahhoz, hogy az állam ebben a szellemben tudjon fellépni a külső és belső támadókkal szemben,** hiszen amíg az egyén és az állam között még más hatalmak álltak, ez az egyenlőségről szóló elképzelés nem valósulhatott meg. Azt is biztosítani kellett azonban ezen túl, hogy ha az állami erőszak monopóliuma az államé, akkor azt biztosan csak az egyéni szabadság és az egyenlőség megőrzése érdekében alkalmazza. Az egyéni magánszférát és a független társadalmi, gazdasági szervezeteket tehát el kellett különíteni az állami szférától, és meg kellett teremteni egy olyan szabályozási környezetet, amelyben az állam nem élhet vissza a hatalmával, azaz azt csakis a másik, nem állami szféra cselekvési szabadságának a kiteljesítésére használhatja.¹² Az alkotmány e koncepciója tehát élesen elkülöníti az állami és a nem állami szférát, és az állami szféra feladatait kizárólag a másik szféra szolgálatában látja. Ez a köztötség jelenti a korlátozott állam gondolatának alapját.¹³ Az elv következménye az, hogy a jogi szabályozás nem teheti lehetővé azt, hogy a kormányzat a saját hatalmának a fenntartása érdekében vagy az állami tisztviselők érdekében cselekedhessen.

A normatív alkotmány koncepciójának a harmadik mozgatórugója pedig az a felismerés volt, hogy a társadalom és a gazdaság önszerveződése állami beavatkozás nélkül képes arra, hogy nagyobb jóléthez vezessen. Az azonban, hogy mit is jelent a jólét,

¹⁰ WRIGHT, Georg Henrik von (1963): *Norm and Action*. London, Routledge & Kegan Paul. 116–189. Hivatkozik rá BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és jogtudomány*, 57. évf. 3. sz. 35–63.

¹¹ GRIMM, Dieter (2016): *The Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford, Oxford University Press. 10.

¹² GRIMM 2016, 11.

¹³ SAJÓ András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

és azt hogyan lehet elérni, vita tárgya lett a különböző társadalmi és érdekcsoportok között. A viták rendezésére pedig eljárásokat kellett kialakítani, ez volt az a feladat, amely az államra hárult. A jólét megteremtésére irányuló politikai vélemények kialakításának és ütköztetésének a terepét az állami szabályozástól várták az emberek.¹⁴ A sokszínű vélemények megjelenése a politikai erőterben, azaz a véleménypluralizmus annak a következménye volt, hogy az igazság kimondását és érvényesítését már nem egy felsőbb hatalomtól várták az emberek, hiszen forradalmi hevületben kimondták, hogy a hatalom forrása a nép. Ha az igazság helyett a szabadságot vívták ki, ez óhatatlanul ahhoz vezetett, hogy különböző vélemények jelentek meg a társadalomban, és szükség volt arra, hogy megfelelő eljárások alakuljanak ki, amelyek ebben a helyzetben is lehetővé teszik a cselekvést.

A jog, a jogi szabályozás bizonyult olyan eszköznek, amely alkalmas volt arra, hogy mindenki számára érthetővé tegye az államhatalom mozgásterét és az állam feladatait, ezért az államok jogi dokumentumokat hoztak létre a szabadság biztosítására és az állami feladatok szervezésére.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányozó gyűlése által 1787-ben elfogadott alkotmányt (*The Constitution*) leginkább a republikanizmus, a föderalizmus és a hatalmi ágak kölcsönös kontrolljának az eszméje és igénye hatotta át. Az alapvető emberi jogok az 1791-es első alkotmánykiegészítést követően kapcsolódtak az USA alkotmányához. Az 1789-es nagy francia forradalom győzelmét követően az alkotmányozó nemzetgyűléssé átalakuló általános rendi gyűlés 1791-ben fogadta el a francia alkotmányt (*La Constitution Française*), amely az alapvető emberi jogok biztosítása mellett az alkotmányos monarchia intézményrendszerének kialakítására törekedett. Az Amerikai Egyesült Államok és Franciaország példája egyaránt azt mutatja, hogy az alkotmány elfogadása nagyon is konkrét történeti szituáció meglétével függött össze. Az USA a függetlenségi háború tapasztalatainak okulva határozta el a konföderáció működésének tökéletesebbé tételét. A korábbi alkotmányos kereteket jelentő Konföderációs Cikkelyek módosítása helyett, noha az alkotmányozó atyák felhatalmazása eredetileg csak erre irányult, megalkották az USA szövetségi alkotmányát. Franciaországban pedig az uralkodó abszolút hatalmát elsöprő forradalom teremtette meg a chartális alkotmányozás közvetlen politikai és társadalmi előfeltételét.

Volt azonban itt egy olyan alapvető probléma, hogy a jogot mint pozitív jogot korábban szabadon alkotta és alkalmazta az állam az általa kitűzött feladatok megvalósítása érdekében, és ebben a tevékenységében nem korlátozta semmi. Sajátos újszerű igény jelent meg tehát akkor, amikor a pozitív jogot az állami cselekvést is korlátozó jelleggel kívánták felruházni. Ezt a problémát úgy oldották meg a gyakorlatban, hogy fennmaradt a jognak azon felfogása, amely az egyének és társadalmi szervezetek számára fogalmaz meg kötelező magatartási szabályokat, és **létrejött egy új jog, a jognak egy új rétege, amely pedig az állam számára írt elő kötelezettségeket. Ez utóbbit nevezték el normatív alkotmánynak**, és így nyerte el a mai értelemben vett alkotmány a jelentéstartalmát. Ez a konstrukció azonban csak akkor lehetett sikeres, ha kialakul egy hierarchia a kétféle jog (a jog két rétege) között, hiszen logikailag értelmetlen az állami cselekvésre vonatkozó szabályrendszer, ha ennek az állam nem köteles engedelmessé válni a jogalkotás és jogalkalmazás során. **Az alkotmány szupremáciájaként is szokás emlegetni az alkotmány felsőbbrendűségét.**

¹⁴ GRIMM 2016, 10.

6. Alkotmánybíráskodás

Az alkotmánybíráskodás, ahogy fentebb jeleztük, hozzátartozik a normatív alkotmányosság koncepciójához. Az alkotmányosság, az alkotmány kötelező ereje nem tud ugyanis érvényesülni akkor, ha nincs, ami kikényszerítse az alkotmány betartását. Az alkotmány ugyanis mindenkire *erga omnes* kötelező, azaz a jogalkotót is kötik az alkotmányban foglalt szabályok, ez a korlátozott állam eszménye. Nem hozhat a parlament, a legfőbb népképviselői szerv sem olyan törvényt, amely ellentétes az alkotmánnyal. Alapvetően ezt hivatott felügyelni az alkotmánybíróság vagy a legfelsőbb bíróság egy alkotmányos demokráciában, amikor egy jogszabály alkotmányosságát vizsgálja.

Az alkotmánybíráskodás később alakult ki, mint az alkotmányos állam, mert az alapgondolat eredetileg csak arra terjedt ki, hogy a jogalkotót, azaz a királyt vagy a parlamentet is kössék meg az alkotmányozó hatalom által alkotott szabályok. Igen hamar elkezdődött azonban az arról való gondolkodás is, hogy mi lehet az a biztosíték, amely garanciaként szolgál az alkotmány fensőbbségének érvényesülésére. Mivel a népszuverenitás elve alapján a nép és a nép által alkotott alkotmány által létrehozott intézményrendszerben hozott döntés felülírhatatlannak tűnt, vagy éppen a szuverén uralkodó által alkotott szabály megkérdőjelezhetetlennek, a gondolat kísérletek ellenére **Európában viszonylag későn alakultak ki olyan bíróságok, amelyek az alkotmány érvényesítésére voltak hivatottak a törvényhozó aktuális akaratával szemben, azt korrigálva.¹⁵**

Az Egyesült Államokban pedig már 1803 óta létezik alkotmánybíráskodás,¹⁶ amely tevékenységet az összes bíróság ellátja, legfelsőbb fórumként alkotmányossági kérdésekben pedig az amerikai Legfelsőbb Bíróság dönt. Az Amerikai Egyesült Államokban az 1787-ben létrejött Alkotmány stabilizálása érdekében hamar felmerült, hogy az Alkotmány csak akkor lehet élő dokumentum, ha az érvényesül a gyakorlatban. Bár ezt az elvet hamar elfogadták, a gyakorlatban nagyon sokáig nem volt, vagy csak sporadikus módon jelent meg a jogalkotó alkotmányossági felülvizsgálatának az általános gyakorlata, és az amerikai típusú alkotmánybíráskodás sohasem fogadta el azt, hogy a bíróság megsemmisíthetne egy jogszabályt. Csupán arra van hatásköre, hogy az adott ügyben félretegye az alkotmányellenes jogszabályt, azaz ne azt, vagy ne úgy alkalmazza. Később más-más típusú, más-más hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróságok alakultak meg szerte a világban az elmúlt évszázadban. **Az európai kontinensen először az első világháború utáni Ausztriában és Csehszlovákiában jöttek létre elkülönült alkotmánybíróságok, de ezen intézmény főleg a második világháborút követően lett népszerű.** A sokféle szervezeti felépítés, a sokféle hatáskör-telepítés és a sokféle hatáskör ellenére az alkotmánybíráskodás alapgondolata azonban a világ minden táján az, hogy az alkotmányos demokráciában szükség van egy olyan alkotmányos intézményre, azaz egy olyan állami szervre ebben az esetben, amely köteles ellenőrizni az állam alkotmányos működését. **Az alkotmánybíráskodáshoz Európában a legtöbb államban az is szorosan hozzátartozik, hogy ez az alkotmányvédő szerv képes legyen megsemmisíteni azokat a jogszabályokat, amelyeket alkotmányellenesnek talál,** hiszen az alkotmányosság kikényszerítése végső soron csak így történhet meg biztosan. Ezt a hatalmas felelősséget

¹⁵ Ausztriában kezdett el működni az első európai alkotmánybíróság 1920-ban, amelyet Hans Kelsen jogtudós elképzelése alapján hoztak létre különálló szervként.

¹⁶ Marbury v. Madison ügy.

azonban szűkítő módon tehát nem az összes bíróság viseli, hanem egy különálló alkotmányvédő szerv, egy alkotmánybíróság. Magyarországon is az úgynevezett kontinentális modell érvényesül az alkotmányozó hatalom döntése alapján, azaz a normatív alkotmányos rendünkben az Alaptörvény és az európai alkotmányosság érvényesítése, kikényszerítése az Alkotmánybíróság feladata.¹⁷

7. Az alkotmány megjelenési formái (írott, íratlan)

Az alkotmányok azonban nemcsak aszerint különböznek történetiségükben vagy földrajzi megjelenésük szerint, hogy leíró (empirikus) vagy előíró (normatív) jellegűek, vagy éppen a hatalomgyakorlás, illetve a közügyek szervezése technikáinak és a hatáskör-telepítésnek a leírásán túl tartalmazznak-e az állampolgárok szerepére vagy az emberi jogok védelmére vonatkozó megállapításokat, hanem **már külső megjelenési formájuk alapján is lehetnek különbözőek. Beszélünk íratlan és írott alkotmányokról.**

Ez a különbségtétel magától értetődően az írott alkotmányok megjelenésétől, azaz a 18. század végétől tekinthető csak relevánsnak. **Az íratlan, másként kifejezve történeti alkotmány legfontosabb ismérvei közé tartozik, hogy az alkotmány legfontosabb elveit és szabályait nem foglalták össze egyetlen jogi dokumentumban. Az angol történeti alkotmány különböző időszakokban elfogadott kiemelkedő jelentőségű – természetesen írott formában elfogadott – törvényekből, valamint alkotmányos szokásokból és konvenciókból tevődik össze.** Az alkotmány íratlan jellege miatt azonban nem minden esetben egyértelmű, hogy pontosan melyek is az alkotmányos jelentőségű törvények, szokások és konvenciók, miközben a szakirodalom álláspontja szerint az alkotmány alapelveiről és legfontosabb előírásairól Angliában már a 18. század elején közmegegyezés volt. Tekintettel arra, hogy Angliában az alkotmány a rendes bíróságok jogalkalmazó és jogfejlesztő tevékenységén keresztül érvényesült, a *common law* („közönséges jog”) az alkotmány kiemelkedő jelentőségű garanciájának minősült.¹⁸ Miután Magyarország az 1949. évi XX. törvény elfogadásáig – az 1919-es tanácsköztársasági alkotmánytól és a „kisalkotmánynak” tekintett 1946. évi I. törvénycikktől eltekintve – nem rendelkezett írott alkotmánnyal, a hazai közjogi gondolkodásba mélyen beivódott a történeti alkotmány konstrukciója. E fogalom nemcsak az alkotmányfejlődés szervességét, hanem folytonosságát is hivatva volt kifejezni. Magát a történeti alkotmányt olyan sok évszázados – egyes vélemények szerint ezeréves – múltra visszatekintő konstrukciónak tartották, amelyet különféle, koronként természetesen változó összetételű, egyszerű törvényhozási eljárás során elfogadott sarkalatos, illetve alaptörvények, továbbá alkotmányjogi megnyilatkozások, valamint az alkotmányos szokásjog alakítottak. A történeti alkotmány alaptételei emiatt nehezen ismerhetők fel, hiszen az alaptételeket nem foglalták össze egységes alkotmánylevélben, ám az egykorú szakirodalom szerint éppen ez biztosította a történeti alkotmány rugalmasságát a merev és rugalmatlan – általában neheztelt feltételek mellett elfogadható, illetve módosítható – chartális alkotmányokkal szemben.¹⁹

¹⁷ Az alkotmánybíráskodásról és a magyar Alkotmánybíróságról bővebben a *Magyar alkotmányjog II.* tankönyvben lesz szó.

¹⁸ Lásd MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet.* Budapest, Osiris. 474–475.

¹⁹ CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya.* Budapest, Renaissance. 9–13.

A történeti alkotmány további jellegzetességének tartották, hogy szellemi gyökerei a „néplélek” és a „nemzeti génusz” mélységéből fakadnak, amiből következően az alkotmányos kérdések eldöntésénél sokszor nem elegendő kizárólag a tételes rendelkezéseket figyelembe venni, hanem a vonatkozó törvények és az alkotmányos szokásjog egybevetéséből rá kell érezni az „alkotmány szellemére”.²⁰ Ezek a korabeli vélekedések eléggé egyértelműen utalnak arra, hogy a történeti alkotmány nehezen összeállítható tételes jogi korpuszára homályos tartalmú, jogon kívüli rétegek is ráakódtak. Nagy-Britannia mellett napjainkban Új-Zéland rendelkezik „tisztán és egyértelműen” történeti alkotmánnyal.²¹

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

Az alkotmány az adott állam formális alkotmányjogának lényegi összefoglalását jelentő kódexeként is értelmezhető, miközben a materiális alkotmányjog mindazokat a normákat is magában foglalja, amelyek nem tartoznak a kódex formájában megjelenő alkotmányhoz, de szabályozási tárgyuk szerint alkotmányjogi karakterrel rendelkeznek. Az alkotmánytörténetben találunk példákat arra is, hogy az írott alkotmány további törvényekkel együtt alkotja az alkotmány korpuszát. Az 1875 és 1940 közötti Francia Köztársaság alkotmányát három alkotmánytörvény foglalta össze. Noha nem nevezték expressis verbis chartális alkotmánynak, az Osztrák Császárság 1867. évi úgynevezett decemberi alkotmánya hét alkotmánytörvényből tevődött össze. A svéd közjogi felfogás szerint Svédország mai alkotmánya négy organikus törvényből áll.

Az alkotmány megnevezés elterjedtsége és elfogadottsága mellett ritkán fordul elő, hogy egy állam írott alkotmányát alaptörvénynek nevezzék. Ez történt azonban a Német Szövetségi Köztársaság esetében, amelynek 1949-ben elfogadott írott alkotmányát a német alkotmánytörténeti előzmények ellenére sem alkotmánynak (Verfassung), hanem alaptörvénynek (Grundgesetz) nevezték el. Ennek fő oka abban keresendő, hogy az alaptörvényt a preambulum szerint átmeneti időre szánták. Az alaptörvény hatályát veszti, ha a német nép „szabad elhatározással” megalkotott alkotmánya hatályba lép.²² Erre azonban nem került sor, hiszen az egységes Németország 1990-ben történt létrejöttét követően nem fogadtak el új alkotmányt, így a mai napig az úgynevezett bonni alaptörvény határozza meg Németország alkotmányos életét. Miközben Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvényét – miként erről a későbbiekben még szó esik – hazánk „első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként” alkották meg, illetve fogadták el, addig maga az elnevezés a történeti alkotmány időszakát idézi fel. Az alaptörvény megnevezés tehát nem funkcionális, inkább archaizáló céllal jelent meg az írott, chartális alkotmány megnevezéseként.

²⁰ TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 49.

²¹ JAKAB András (2010): Mire jó az alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitása. *Kommentár*, 2010/6. sz. 13.

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 146. cikk.

8. Az alkotmány elfogadása és módosítása

A történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetében a történeti alkotmány alappilléreit jelentő alaptörvények elfogadása vagy módosítása közönséges törvényhozási eljárás során, különleges eljárási szabályok nélkül is elvégezhető. Emiatt tekintették rugalmasnak vagy hajlékonynak a történeti alkotmányt. Más a helyzet a chartális alkotmánnyal rendelkező államok esetében, hiszen az alkotmány elfogadása vagy módosítása általában különleges, nehezített előírások és eljárások betartásával lehetséges. Az alkotmányok elfogadására és módosítására vonatkozó szabályok figyelembevételével az írott alkotmányokat merevnek vagy rugalmatlannak lehet minősíteni.²³

A chartális alkotmány elfogadása különböző módon történhet: 1. az alkotmányt külön erre a célra létrehívott testület, **alkotmányozó nemzetgyűlés fogadja el**, ami azt jelenti, hogy különválik egymástól a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom (alkotmányozó nemzetgyűlés fogadta el például Portugália 1976. évi alkotmányát), 2. **a rendes törvényhozó testület**, legyen akár egykamarás, akár kétkamarás, az alkotmányt a közönséges törvényektől eltérő eljárással fogadja el (Magyarország 2011. évi Alaptörvénye szerint az Alaptörvény elfogadásához az összes képviselő kétharmadának a szavazata szükséges), 3. az alkotmányozó által megalkotott alkotmányt a legitimitást növelő **népszavazás útján fogadják el vagy erősítik meg** (népszavazás erősítette meg például Olaszország 1947. évi alkotmányát). A garanciális elemeket erősítő részletszabályokat illetően természetesen sokféle megoldás érvényesülhet.²⁴ Az alkotmánytörténet ismeri továbbá a **szuverén uralkodó által önhatalmulag kibocsátott oktrojált, azaz „ráerőltetett” alkotmány** fogalmát (ilyen alkotmánynak minősült például a Ferenc József által 1849. március 4-én kibocsátott úgynevezett olmtüzi alkotmány).

Az írott alkotmány módosítása szintén többféle eljárás során valósulhat meg: 1. az alkotmánymódosítást népszavazásra kell bocsátani; 2. az alkotmány módosítása különleges eljárással történik; 3. az alkotmány módosításáról két egymást követően megválasztott parlament döntése szükséges; 4. az alkotmány módosítása föderatív államok esetén tagállami hozzájárulástól függhet; 5. az alkotmány elfogadására és módosítására ugyanaz az eljárás irányadó.²⁵ Az alkotmánymódosítás szigorúbb feltételekhez kötése azt a célt is szolgálhatja, hogy csak nehezített eljárással lehessen az alkotmányozó eredeti elképzeléseitől esetlegesen eltérő elveket, értékeket, intézményeket az alkotmány szövegébe beépíteni. Az alkotmányos gondolkozás nagy kérdése, hogy ebben az esetben hogyan fogadható el az, hogy a mindenkori alkotmányozó hatalom a jövő generációkra vonatkozóan is kötelező szabályokat határoz meg. Thomas Jefferson már az amerikai alkotmányozás idején is kifejezte afelőli aggodalmát, hogy egy generációnak az alkotmányozás aktusával nincs joga arra, hogy meghatározza az újabb nemzedékek életének alkotmányos korlátait. Erre az alapvető dilemmára adott választ az a lehetőség, hogy az alkotmányt mint jogi normát is lehet módosítani úgy, mint más jogszabályokat. Mivel az alkotmány stabilitása érdekében az alkotmány módosítását azonban az egyes alkotmányos államok általában nehezzé teszik, a mindenkori politikai közösség csak megfontoltan és nagy többségi támogatással tudja alakítani a saját

²³ PETRÉTEI 2011, 95.

²⁴ TÉGLÁSI András (2014b): Az alkotmányozás sajátosságai. In BENEDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 19–29.

²⁵ TÉGLÁSI 2014b.

alkotmányos berendezkedését. Kialakult a jogirodalomban az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) és az alkotmányozott hatalom (*pouvoir constitué*) közötti distinkció,²⁶ ami rámutatott arra, hogy az alkotmányozás pillanatától fogva a hatalom korlátozott, az alkotmány korlátai között gyakorolható csak. Az alkotmánymódosítás tehát csak az alkotmány által meghatározott korlátok között lehetséges.

Elméletileg előfordulhat olyan alkotmány, amely kizárja a módosítás lehetőségét. Európában nincs ilyen. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya ugyan nem módosítható, de fűzhető hozzá alkotmánykiegészítések, és így az egyik kiegészítés felülírhat egy másikat. Lényegében ez is módosításnak minősül.²⁷ A magyar alkotmányjogi gondolkodásban fontos hivatkozási alap a német alaptörvény örökkévalósági klauzulája. A német alaptörvény 1. és 20. cikke, illetve az azokba foglalt alapelvek lényege nem módosítható.²⁸ A francia,²⁹ az olasz,³⁰ a görög,³¹ a ciprusi³² és a román alkotmány szintén tartalmaz örökkévalósági klauzulákat. Ezek a szabályok többnyire a demokratikus berendezkedésről, a jogállamról, az államformáról, az államterületről és a legfontosabb emberi jogokról (emberi méltóság, egyenlőség) rendelkeznek. A legmesszebb a román alkotmány ment, amely örökkévalósági klauzula formájában például rögzítette a bírói függetlenség és a politikai pluralizmus elvét, valamint a hivatalos állami nyelvet vagy a nemzetállamiságot is.³³ **Az örökkévalóság azonban nem jelenti azt, hogy a nép a későbbiekben ne alkothatna új alkotmányt.** Ez ugyanis ellentétes lenne az alkotmányosság alapvető természetével.³⁴ Csak az a következtetés vonható le, hogy amennyiben van örökkévalósági klauzula, az alkotmánymódosítások mindenképpen felülvizsgálhatóak akkor, ha az új szabályok sértik az örökkévalósági klauzulát. A felülvizsgálatot végző alkotmánybíróságok vagy legfelső bíróságok pedig akár meg is semmisíthetik az örökkévalósági klauzulával ellentétes alkotmánymódosítást. Ebben az esetben tehát van egy nyilvánvaló hierarchia az alkotmány rendelkezései között, míg más esetben ez nem ilyen egyértelmű.

A magyar Alaptörvény nem rendelkezik módosíthatatlan örökkévalósági klauzulával, és az sem egyértelmű, hogy vannak-e implicite módosíthatatlan szabályai.³⁵ A magyar Alaptörvény nem mondja ki, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolat volna az egyes rendelkezései között. Svájc³⁶ vagy Norvégia³⁷ alkotmányától eltérően azt sem

²⁶ Sjeyès abbé.

²⁷ A huszonegyedik alkotmánykiegészítés például hatályon kívül helyezte a tizennyolcadikat.

²⁸ Ez azt jelenti, hogy az emberi méltósághoz való jogot, az emberi jogok sérthetlenségét, a szociális és demokratikus jogállamot (*Rechtsstaat*), a szövetségi állami berendezkedést, a népszuverenitást, az állami szervek jog alá rendelését és az ellenállási jogot kimondó rendelkezések nem változtathatók meg.

²⁹ A francia alkotmány 89. cikke.

³⁰ Az olasz alkotmány 138. cikke.

³¹ A görög alkotmány II. fejezetének IV. része.

³² A ciprusi alkotmány 182. cikke.

³³ A román alkotmány 18. cikke.

³⁴ PAINE, Thomas (1995): *Az ember jogai*. Budapest, Osiris – Readers International. 15–16.

³⁵ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2009): 8. § Az alapjogok korlátozhatósága. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 387–432.

³⁶ A svájci alkotmány 193. cikk (4) bekezdése és 194. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az alkotmánymódosítás nem ütközhet a nemzetközi jogba.

³⁷ A norvég alkotmány 112. cikke rögzíti, hogy az alkotmánymódosítások nem sérthetik az alkotmány szellemiségét.

kodifikálta az Alaptörvény, hogy az alkotmánymódosításnak vannak-e tartalmi korlátai.³⁸ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően a 12/2013. (V. 24.) AB határozatában, amely az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát vizsgálta, részint az európai és nemzetközi jogrendre, részint pedig az Alaptörvény értékrendjének és szabályrendszerének egységességére utalt, ami mindenképpen valamifajta stabilitást, ellenállóképességet jelent a tartalomtontó módosításokkal szemben.

Sok más ország alkotmányától eltérően Magyarország Alaptörvénye nem tartalmaz továbbá külön szabályokat az alkotmány elfogadására, illetve az alkotmány módosítására vonatkozóan. Mindkét esetben az Országgyűlés összes képviselője kétharmadának a szavazata szükséges az elfogadáshoz. Azokban az államokban, ahol például olyan különleges alkotmánymódosítási eljárás áll rendelkezésre, amely szűkíti a módosítás kezdeményezésére jogosultak körét³⁹ (Lengyelország), ahol a nép is kezdeményezhet alkotmánymódosítást⁴⁰ (Litvánia), vagy ahol a módosítás hatálybalépéséhez az szükséges, hogy népszavazás erősítse meg⁴¹ (Írország), az eljárási megoldás alapján levonhatók bizonyos következtetések az alkotmányozás, alkotmánymódosítás kiemelt jelentőségére vonatkozóan.⁴²

Bruce Ackerman amerikai jogász népszuverenitás-konceptiójára figyelemmel (amely szerint a közvetlenül a nép által hozott szabályok erősebb legitimációval rendelkeznek a képviselők bizonyos többsége által elfogadott szabályoknál)⁴³ Magyarországon is egyszerűbb volna az alkotmányozó pozicionálása, ha volnának olyan szabályok, amelyek markánsan megkülönböztetik az alkotmányozás momentumát a parlamenti jogalkotástól. Magyarországon azonban sohasem volt jellemző a közjogi gondolkozásra az ilyen típusú angolszász demokratikus felfogás, a képviselő útján történő részvétel dominált, így nem volt szükséges annak kialakítása, hogy az alkotmányokat ténylegesen a politikai közösség egyes tagjai fogadják el közvetlen akaratnyilvánítással. A nép tehát nemcsak elméletileg, de ténylegesen is elvont fogalomként jelenik meg a magyarországi alkotmányozások során.

Az Alkotmánybíróság szerepe azonban felvetődik a magyar jogban is az alkotmányozással és az alkotmánymódosítással kapcsolatban. A magyar Alkotmánybíróság csak a rendszerváltást követő negyedik évben találkozott az alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálatának kérdésével, azaz van-e az Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy megvizsgálja az alkotmányozást vagy az alkotmánymódosítást akár abból a szempontból, hogy a formai, eljárási feltételeknek megfelelt-e az országgyűlési eljárás, akár abból a szempontból, hogy illeszkedik-e az új szabály a régiekhez.

A kiindulópont az, hogy sem a korábbi Alkotmány, sem pedig az Alaptörvény nem tett, nem tesz kifejezett különbséget az alkotmányozási és az alkotmánymódosítási eljárás között. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás óta következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a testület nem jogosult tartalmi szempontból vizsgálni az alkotmánymódosításokat, mivel

³⁸ Svájcban és Norvégiában az alkotmányossági felülvizsgálat jogintézményét nem ismerik, tehát itt az örökkévalósági klauzulákat egyértelműen a parlament őrzi.

³⁹ A lengyel alkotmány 118. cikk (1) bekezdése.

⁴⁰ A litván alkotmány 147. cikke.

⁴¹ Az ír alkotmány 46.2. cikke.

⁴² Az eljárási különbségekről további példák olvashatók ERDŐS Csaba (2014): *Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése*. Doktori disszertáció. Győr. 189–190.

⁴³ ACKERMAN, Bruce (1991): *We the People*. Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press. 7–16.

azok nem minősülnek olyan jogszabálynak, amelynek normakontrolljára hatáskörrel bírna.⁴⁴ Az Alkotmány után az Alaptörvény sem tartalmaz valamely megváltoztathatatlan vagy hatályon kívül nem helyezhetőnek minősítő rendelkezést. Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy az alkotmánymódosítás az alkotmányozó hatalom jogkörébe tartozik, az alkotmánymódosítás pedig így az alkotmány részévé válik.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság általában klasszikus hatalommegosztási problémaként közelítette meg az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapíthatóságának és felülvizsgálhatóságának kérdését, és ezért abban állapodott meg, hogy alkotmányos hatáskör hiányában ilyen direkt módon, tehát az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatával nem avatkozhat bele az Alaptörvény tartalmának az alakításába.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság tehát egészen 2011-ig az 1994-es határozatában⁴⁷ kijelölt irányvonalat követte, sőt nem változtatott rajta az új Alaptörvény 2012. januári hatálybalépését követően sem, bár ez utóbbi álláspontját az is meghatározta, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása kifejezetten kimondta, hogy az Alkotmánybíróság csak az alkotmánymódosítások elfogadási eljárását vizsgálhatja.

9. Jelenkori alkotmányozási folyamatok és a külföldi minták szerepe

A legelső normatív, írott alkotmányokat, például az észak-amerikai és a francia alkotmányt követően számos más alkotmányos törekvés is alapvetően befolyásolta az európai jogrend alakulását.⁴⁸

A modern alkotmányfejlődésre jellemző, hogy az egyre erősödő globalizáció miatt az alkotmányok, az alkotmányos fejlődések erősen hatnak egymásra. Az úgynevezett **constitucional design, az alkotmánytervezés** is eluralkodott, tehát amikor egy állam új alkotmányt hoz létre, akkor legtöbbször azt egy adott minta, modell alapján teszi meg. Különösen jellemző ez a 20. század alkotmányozására, főleg azokon a területeken, ahol nem voltak korábban erős alkotmányos hagyományok, értve ez alatt, hogy az önkorlátozó vagy korlátozott hatalom eszménye nem érvényesült.

Paczolay Péter csoportosítása szerint a történelemben **eddig az alkotmányozás hét nagy korszaka különböztethető meg:**

1. 1780–1844: az első észak-amerikai és európai, majd latin-amerikai alkotmányok megjelenése.
2. 1845–1899: az 1848-as forradalmak utáni és későbbi alkotmányozások időszaka.
3. 1900–1939: különösen az első világháború után, 1918 és 1922 között, a birodalmak felbomlása után, az új vagy újrászervezett államok alkotmányai jöttek létre.
4. 1940–1954: létrejöttek a második világháború utáni európai alkotmányok és az első volt gyarmatok (India, Burma, Srí Lanka) alkotmányai.

⁴⁴ Összefoglalóan 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 819–826; 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

⁴⁵ 293/B/1994. AB végzés. ABH 1994, 362; 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

⁴⁶ Az Alkotmánybíróság döntései ebben a tárgyban nagy szakirodalmi vitát váltottak ki. Lásd összefoglalóan GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2014b): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE.

⁴⁷ 293/B/1994. AB végzés. ABH 1994, 362.

⁴⁸ Lásd PACZOLAY Péter (2014): Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b, 75–90. A jelen alcím Paczolay Péter írására támaszkodik.

5. 1955–1969: megjelentek a korábbi brit és francia gyarmatokból függetlenné vált államok alkotmányai.
6. 1970–1989: Dél-Európa és Latin-Amerika államai is új alkotmányt fogadtak el a totalitárius rendszerek összeomlása után.
7. 1990 után: a volt kommunista országok és Afrika egyes országai is létrehozták saját alkotmányukat.

Az alkotmánymérnökösködés, az átvétel minden hullámban megfigyelhető volt, ennek első példája lehet, amikor 1783-ban Benjamin Franklin kezdeményezésére a francia külügyminisztérium készítettett egy gyűjteményt az amerikai állami alkotmányokból. A hullámszerű átvétel jól látható a latin-amerikai alkotmányozás példáján. Az 1812. évi úgynevezett cádizi spanyol alkotmány mintájára születtek a következő alkotmányok: Kolumbia (1821), Granada (1830 és 1832), Venezuela (1830), Peru (1823 és 1828), Argentína (1826), Uruguay (1830), Chile (1828).⁴⁹ Ha a modern alkotmányos fejlődés ívét szemléljük, akkor a legelső amerikai alkotmány Massachusetts állam 1780. június 15-én elfogadott alkotmánya volt, amely sok tekintetben még ma is példaként szolgál akár a legfiatalabb, svájci genfi kanton 2012. október 14-én elfogadott kartája számára is. Mindezek mellett kimutatható azonban Donald Lutz történeti felmérése szerint, hogy a világon a közel 200, alkotmánnyal rendelkező országból csak mintegy 60 felelt meg az alkotmányos állammal szemben támasztott tartalmi követelményeknek (a jogállamiságtól a demokráciáig, a hatalommegosztástól az emberi jogok érvényesüléséig, demokratikus intézmények és független igazságszolgáltatás vagy éppen az alkotmány tényleges érvényesüléséig – ahogy ezeket az elemeket a tankönyv következő részeiben ismertetjük) a 2000. évi állapot szerint, míg 1947-ben csak 19 állam felelt meg maradéktalanul ezeknek az feltételeknek.⁵⁰ A normatív alkotmány koncepciója tehát elméleti népszerűsége ellenére még nem aratott teljes sikert a világon, ami annak az érvényesülését illeti.

10. Alkotmány és jogállamiság

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

Egy állam alkotmányossága leginkább bizonyos formai és tartalmi kritériumok alapján ítéltető meg. Formai értelemben akkor beszélhetünk alkotmányosságról, ha az alkotmány szabályai tartalmuktól függetlenül a gyakorlatban is érvényesülnek; tartalmi értelemben viszont akkor érvényesül az alkotmányosság, ha az alkotmány szabályai megfelelnek bizonyos alapelveknek. Ezek közé a minimális alapelvek közé tartozik: 1. a demokrácia elve, 2. a pluralizmus

⁴⁹ BLOUNT, Justin – ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom (2009): Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Sciences*, Vol. 5. No. 5. 202. és GINSBURG, Tom ed. (2012): *Comparative Constitutional Design*. New York, Cambridge University Press. Hivatkozik rá PACZOLAY 2014, 77.

⁵⁰ PACZOLAY 2014, 78.

elve, 3. a jogállamiság elve, 4. a hatalommegosztás elve, 5. a törvény előtti egyenlőség elve, valamint az alapvető emberi jogok elismerése és intézményes védelme. Ezeknek az elveknek a tényleges érvényesülésétől függ tehát az alkotmányosság szintje.

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

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

A **joguralom, illetve jogállamiság elve** mindenekelőtt a jog elsőbbségének elvét juttatja kifejezésre, vagyis azt, hogy a közhatalom gyakorlása során az államnak az önkényes fellépés elkerülése, illetve kizárása érdekében a jognak alárendelten kell működnie.⁵¹ A jogállamiság azt is biztosítja, hogy a jog a közhatalom gyakorlása során olyan „mértéket és formát” adjon, ami kizárja az államérdek számára a „jogon túli” értelmezés lehetőségét.⁵²

A jogállamiság kifejezést az alkotmányosság (korlátozott állam) szinonimájaként is szoktuk használni. Fontosságát jelzi, hogy a chartális alkotmányok legtöbbször az alapértékek között deklarálják a jogállamiságot.⁵³

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

A **törvény előtti egyenlőség elve** azt biztosítja, hogy az alkotmányos állam polgárai számára egyféle zsinórmérték létezik. Ebből következően a törvények és jogszabályok mindenkire egyformán, hátrányos megkülönböztetés nélkül érvényesek, illetve irányadóak.

⁵¹ Lásd még TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 68.; továbbá CSERNY–TÉGLÁSI 2013c, 27–29.

⁵² PETRÉTEI 2013, 89.

⁵³ Az alkotmányok összehasonlító elemzését lásd www.constituteproject.org/ (letöltés ideje: 2019. 03. 27.)

Alkotmányos állam elképzelhetetlen az alapvető emberi jogok deklarálása és biztosítása nélkül. A klasszikus polgári és politikai jogok kinyilvánítása mellett garanciális jelentőségű az érvényesülésüket és önkényes megsértésük esetén hatékony védelmüket biztosító intézmények megléte. Az igazságszolgáltatás körében kiemelkedő jelentőségű alkotmányos követelmény a bírói függetlenség intézményes biztosítása. **Az intézményi garanciák, miként az alkotmányvédelmet biztosító alkotmánybíráskodás, az alkotmányosság érvényesülésének további nélkülözhetetlen elemeit jelentik.**

Az alkotmányok és az alkotmányjog szabályai alapvetően az állami működés, illetve az állam és az egyén relációjának a meghatározására törekuszenek. Az alkotmányjogban a francia forradalommal elindult jogfejlődést követően állami és nemzetközi szinten egyaránt megfogalmazódott az, hogy az állam elsődleges célja az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása. Eleinte csak deklaráció volt **az alapjogvédelem**, később megjelentek az alanyi jogok, az alkotmányokból levezethető jogosultságok. E jogok alanya az állam kikényszerítő mechanizmusainak révén megakadályozhatja, hogy az állam beavatkozzon az olyan magánjogi jogviszonyokba, amelyeket a szabadság légköre jellemez. Ezt nevezzük az állam negatív, tartózkodási kötelezettségének, a szabadságjogok védelmének.

A fejlődést később az jellemezte, hogy e negatív jogok mellett megjelent a második világháborút követően az igény, hogy az állam tevőlegesen is részt vegyen az alapjogok védelmében. Egyre több jogot ismertek el a már sok esetben alkotmányos alapjogi katalógussá formálódott dokumentumokban, legtöbbször az alkotmányok részeként. A jogok nagy többségével kapcsolatban megfogalmazták, hogy az állam nemcsak tartózkodni köteles a megsértésüktől, de tennie is kell az érvényesülésük biztosítása érdekében. Az államnak nemcsak megszerveznie, lebonyolítania kell a választásokat vagy büntetni az élet vagy a testi épség sérelmével járó magatartásokat: támogatnia is kell a sajtó szabad és kiegyensúlyozott működését, vagy meg kell teremtenie az oktatáshoz való jog érvényesülését szolgáló oktatási rendszert. A 20. században a háborúk és a gazdasági válságok folytán bekövetkező társadalmi és gazdasági változások sokat formáltak a joggal szemben támasztott elvárásokon. Az alkotmányjog mind teoretikus, mind gyakorlati szinten egyre többet kívánt tenni annak érdekében, hogy az alapvető emberi jogok érvényesüljenek: hangsúlyossá vált az alkotmányjogi terminus technicusszal intézményvédelemnek nevezhető állami kötelezettségről szóló tan, és az alanyi jogok elismerése és kikényszerítése terén is egyre több feladat hárult az államra. Ez a jogfejlődés oda vezetett, hogy megfogalmazódott az igény az iránt, hogy az állam az alkotmányjog eszközeivel is erősítse a magánszemélyek közötti alapjogvédelmet, legyenek alkalmazhatóak az alkotmányokban foglalt alapvető emberi jogok a magánszemélyek között is (horizontális hatály).

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

II. Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei

Takács Albert

1. Az államok jellemzésének három alapkategóriája

Az alkotmányos demokrácia kifejezés a modern alkotmányelméletben az állam *minőségének leírására és jellemzésére alkalmazott fogalom*. Hasonló funkcióval rendelkezik a **jogállam** és az **alkotmányos állam** fogalma is. A három fogalmat gyakran **egymás szinonimájaként** használják, különösen akkor, ha ideológiai szerepet szánunk nekik. A totalitárius vagy diktatórikus rendszerek elutasítását jelenti, ha azt mondják, hogy ezek nem alkotmányos demokráciák, nem jogállamok vagy nem alkotmányos államok. Azok a rendszerek viszont, amelyeket a három kifejezés valamelyikével illetnek, úgy tűnnek fel, mint amelyek értékesek és kívánatosak. Jóllehet a három fogalom között vannak tartalmi átfedések és közös elemek, mégsem használhatóak minden további nélkül azonos értelemben.

1.1. A jogállam fogalma

A jogállam lényege, hogy az állam a társadalom és a saját működésében a jogbiztonság elvét valósítja meg, vagyis az állam a jog uralma alatt áll. A jogállam alapvetően **formális** kategória, a **jogbiztonságot önmagában való értéknek tekinti**, és nem mond semmit arról, hogy a jogbiztonságot megteremtő jog helyes-e, vagy helytelen. A jogi szabályozottság és a jog kiszámíthatósága meghatározott fokán minden állam megfelel a jogállam formális követelményének. A jogállam fogalmát így értelmezve vélik többen, hogy az ókori Róma a maga közjogi rendszerével jogállamnak nevezhető.¹ A jogállam fogalma azonban – mind német (*Rechtsstaat*), mind angol (*rule of law*) változatában – csak a **19. században alakult ki**, ezért történelmi visszavetítése és historizáló kiterjesztése erősen vitatható. A jogállam eredeti felfogása olyannyira hangsúlyozta a jogbiztonság értékét, hogy formális kritériumok alapján a nemzetiszocialista Német Birodalom és a kommunista Szovjetunió is alkalmazhatónak vélte magára a jogállam megjelölést. A jogállam fogalmának ma leginkább elterjedt értelmezése továbbra is a jogbiztonságot állítja középpontba, de feltételezi, hogy a jogbiztonságnak csak meghatározott politikai rendszerekben van értéke, és a diktatúrák nem sorolhatóak e politikai rendszerek közé. A jogállam formális fogalmának ilyen kiegészítését tartalmazza az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése**, midőn deklarálja, hogy **Magyarország**

¹ Vessd össze ZLINSZKY János (1994): *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég. 25.

független, demokratikus jogállam. A jogállam jellegét egyébként a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése pontosan ugyanígy határozta meg.

A **jogállam klauzula számos ország alkotmányában szerepel**, szinte mindig más alkotmányos jelentőségű értékkel összekapcsolva. A bolgár alkotmány 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Bolgár Köztársaság jogállam, amelyet az ország alkotmánya és törvényei szerint kell vezetni. A Cseh Köztársaságra nézve az alkotmány 1. § (1) bekezdése rögzíti a szuverén, egységes és demokratikus jogállam elvét. A lengyel alkotmány 2. cikke értelmében a köztársaság demokratikus jogállam, amely alkalmazza a társadalmi igazságosság elvét. Alkotmányának 2. cikke szerint a Portugál Köztársaság a jogállamiságon alapuló demokratikus állam. A spanyol alkotmány preambuluma alapján a nemzet olyan jogállamot teremt, amely biztosítja a törvénynek mint a népakarat kifejezésre juttatásának uralmát, majd 1. cikkének (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy Spanyolország szociális és demokratikus jogállam. A szlovén alkotmány 2. cikke deklarálja, hogy Szlovénia szociális jogállam. Érdemes felfigyelni arra, hogy a jogállam fogalma az alkotmányokban nem önmagában, hanem valamilyen jelzős szerkezet részeként szerepel, miáltal a fogalom meghatározott sajátos értéktartalma kap hangsúlyt.

1.2. Az alkotmányos állam fogalma

Az alkotmányos állam fogalma elméleti konstrukció, amely rendelkezik ugyan leíró és magyarázó erővel, az alkotmányok normaszövegébe azonban nem szokták beilleszteni. Ennek minden bizonnyal az az oka, hogy az alkotmányok államukat inkább az államformák vagy a kormányformák valamelyikére történő utalással jellemzik. De az is ok lehet, hogy a 20. század második felétől az „alkotmányos” jelző túlságosan elvontnak hat, és kevésbé kötődnek hozzá érzelmek, mint például a gyakran használt „demokratikus”-hoz. Annak, ami alkotmányos, nem olyan nagy az *ideológiai ereje*, mint annak, ami demokratikus.

Az alkotmányos állam kifejezést eredetileg arra az államra alkalmazták, amelyben az intézményesültség magas fokon megvalósul. Az alkotmányos állam olyan intézményi szerkezettel rendelkezik, amely folyamatos fennállását és működését biztosítani tudja. Az alkotmányos állam *történelmileg életképes* állam. Az alkotmányos állam fogalma éppen ezért ott körvonalazódott először, ahol az állam intézményei a *hagyományok folyamatosságában* fejlődtek. A szuverén intézmények rendszerét egységbe foglaló **alkotmányos állam (constitutional government) eszméje angol eredetű, és a 17. században öltött alakot.** Az alkotmányos állam sajátos angol felfogásának következménye, hogy az alkotmány joga tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek szerint a szuverén hatalom megosztása és gyakorlása történik.² Az alkotmány szabályainak csak egy részét alkotják, másik – jelentősebb – részük az állam intézményeinek gyakorlatából nő ki. Az alkotmányos szokások és az alkotmányos erkölcs normái *keletkeznek*. Alkotmányos államnak az nevezhető, amelyben a hatalom – írott vagy íratlan szabályokat követve – *civilizált* módon nyilvánul meg. Az alkotmányos állam civilizációs teljesítménye, hogy intézményei önállóan, de összehangoltan működnek, vagyis megvalósítják a *politikai integráció* – közösség és egyén

² Vessd össze DICEY, A[lbert] V[enn] (1923): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Eighth Edition. London, Macmillan and Co. 22.

számára egyaránt – optimális hatalmi keretét. A régebbi *magyar közjog* is intézményi értelemben használta az alkotmányos állam fogalmát. Az alkotmányos államnak van olyan megalkotott szervezete, amelyben hatalmi élete lejátszódik, így tekintve minden államnak szükségképpen van alkotmánya, azaz tulajdonképpen minden állam alkotmányos állam.³

Az alkotmányos állam fogalmának azonban a tág értelmű intézményi felfogás mellett van egy szűkebb, *racionalista* változata is. A **francia felvilágosodás** gondolkodói úgy vélték, hogy az állam intézményi állapota és a vele kapcsolatban álló szabályok nem tekinthetők alkotmánynak. **Az alkotmány nem terem és növekszik, mint a növény. Az alkotmányt észszerű gondolkodással meg kell tervezni és meg kell alkotni. Az alkotmány egyetlen átfogó racionális döntés a politikai élet alapjairól.** Ha az állam nem rendelkezik olyan szabállyal, amely meghatározza jogi alaprendjét, akkor nincs alkotmánya. 1789 előtt Franciaország jogi alaprendje nem volt rendszeres törvénybe foglalva, ezért ha alkotmányra van szükség, azt meg kell alkotni. Csak az értelem elvei szerint megalkotott alkotmány képes az embert és a társadalmat úgy kormányozni, mint ahogy a természeti törvény vezérli a jelenségeket. Alkotmányos államnak az nevezhető, amelynek van alkotmánytörvénye. Az alkotmányos állam értékét pedig az adja, hogy alkotmánya az észszerű rend általános érvényű kifejeződése. A 18. század végi *francia elmélet* úgy vélte, hogy az alkotmány megállapítása a felvilágosult nép észszerű döntésével történik. A forradalmi indulat idegen a felvilágosult ember habitusától; az érzelmi kilengésekben keletkezett alkotmány nem lehet képes tartós rendezettséget létrehozni. *Az alkotmányozó hatalom* a népet illeti meg, amelyet azonban csak az alkotmány megalkotásakor gyakorol. Az alkotmány elfogadásával az alkotmányozó hatalom helyét az állam *kormányzó hatalma* veszi át. Annak érdekében, hogy a kormányzó hatalom az alkotmányozó hatalom által kijelölt keretek között maradjon, szükség van a kormányzó hatalom *korlátozására*. Ha az alkotmány ilyen korlátokat nem tartalmaz, az alkotmányozó hatalom elsőbbsége a kormányzó hatalommal szemben nincs biztosítva.⁴ E tekintetben az **Ember és polgár jogainak deklarációja (1789) az első, amely az alkotmánnyal szemben tartalmi követelményeket támaszt: a jogokat intézményesen kell garantálni, és a hatalmi ágakat szét kell választani, ezek nélkül nincs alkotmány (n'a point de constitution).** Alkotmányos államnak tehát nem bármilyen alkotmánnyal rendelkező állam tekinthető, hanem csak az, amelyben a jogok biztosítottak, és érvényesül a hatalmi ágak elválasztása. A 19. század első felében megjelenő *német konstitucionalizmus* szintén a törvénybe foglalható észszerűség elvét vallja, de jelentősen különbözik a francia alkotmányfelfogástól, és azt az álláspontot képviseli, hogy helyesen rendelkező alkotmányt az uralkodó adhat népének, és abban mindazt előírhatja, ami ahhoz szükséges, hogy a nép államalkotó tényező legyen. Az alkotmány a kényszer sajátos formája, amelynek az a rendeltetése, hogy a népből államnemzetet (*Staatsnation*) formáljon, és államot emeljen fölé. Alkotmányos állam az az állam, amely rendelkezik e funkció betöltésére alkalmas alaptörvénnyel.⁵

Az alkotmány lényegéről és szerepéről való gondolkodás a 19. század második feléig meglehetősen *arisztokratikus* volt. Bármennyire hirdették is a felvilágosult nép sorsfordító

³ Vessd össze MOLNÁR Kálmán (1929): *Magyar közjog*. 3. kiadás. Pécs, Danubia. 244.

⁴ Lásd REDSLOB, Robert (1912): *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, Verlag von Veit & Comp. 151–152.

⁵ Vessd össze FRIEDRICH, Carl J. (1953): *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin–Göttingen–Heidelberg, Springer Verlag. 30–31.

erejét, a kor politikai gondolkodói – a totális népuralmat (*démocratie pure*) vizionáló Jean-Jacques Rousseau kivételével – jórészt azt tartották érdemének, hogy képes a valóban felvilágosult keveseket követni. Jellemző, hogy az **1787. évi amerikai alkotmány a köztársasági elvet tette az államforma központi elemévé. Köztársaság ott van, ahol a nép egyetértésével kormányoznak, ám a nép kollektív minőségében a kormányzás semmilyen formájában nem vehet részt. A nép hatalmát korlátozni kell**, mert a nép szuverén. A köztársaság döntő eleme tehát, hogy a nép képviselve legyen a hatalomgyakorlás intézményeiben, de az már torzulás lenne, ha a hatalmi intézmények a többség uralmán alapulnának. A demokrácia – mint alkotmányos elv vagy kifejezés –, ha egyáltalán felbukkant, szinte kizárólag pejoratív értelmet kapott. **Az 1848-as európai forradalmak, az amerikai polgárháború (1861–1865), illetve a választójog kiterjesztésének a politikai ideológiára gyakorolt hatása következtében fokozatosan megerősödött a demokratikus eszmék befolyása.** Az 1880-as évektől az amerikai politikai rendszer is elkezdte demokráciának nevezni magát. Az akkor hódító útjára indult demokratikus eszme a köztársasági gondolatot egyszerűen megfordította: miután a nép a hatalomgyakorlás intézményeiben képviselve van, a képviselet demokratikus rendszert eredményez. Ha megvalósul a nép képvisellete, megvalósul a demokrácia is. Innen már csak egy lépés az a demagóg következtetés, hogy a képviselet technikáinak alkalmazásával tulajdonképpen az állam teremti meg a demokráciát és az eszményi társadalmat. A demokrácia ilyképpen legitimációs érv és az uralom jogszerűségének mélyebb igazolásra nem szoruló frázisa. Ez a magyarázata annak, hogy a demokrácia bármely megnyilvánulási formájától is messze eső államok előszeretettel használják hivatalos nevükben a demokratikus jelzőt.

1.3. Az alkotmányos demokrácia fogalma

A jogállam és az alkotmányos állam fogalmához képest az *alkotmányos demokrácia* kategóriája tekinthet vissza a legrövidebb múltra. **A kifejezés használata a 20. század közepétől terjedt el, és az alkotmányjog mellett bevett fogalom a politikatudományban és az államszociológiában is.** A második világháború új megvilágításba helyezte a totalitárius és a demokratikus államok megkülönböztetését, de az emberi gondolkodás addig problémamentesnek tűnő kereteit is. Elmúlt az az idő, amikor a polgári biztonság megvalósulásához a tételes jog önmagában álló értelmezése elegendő garanciát jelenthetett. Sokak számára a pusztán jogi fogalmak hitelüket veszítették, és ők a jog tekintélyének újjáéledését *morális* és *kulturális* vonatkozásokra való kiterjesztésétől várták. A kérdés lényegében az volt, hogy a jog pusztán csak szabály-e, vagy *valami több*, ami a jogalkotó akaratán túlról ered és azon túl mutat. Másképpen mondvá: a törvényes jogtalanságra (*gesetzliches Unrecht*) adhat-e orvoslást a törvény feletti jog (*übergesetzliches Recht*)?⁶ Ez a dilemma egyébként az alkotmánytörténetben korábban is mindig felmerült, amikor biztosnak hitt értékek válságba jutottak. Az alkotmányos demokrácia fogalma arra tett kísérlet, hogy az alkotmányosság formális és a demokrácia tartalmi szempontjait összhangba hozza, és új jelentéssel töltte meg. Az alkotmányos demokrácia olyan politikai rendszer, amelynek állami, társadalmi és emberi vonatkozásait az alkotmányosság és a demokrácia kölcsönhatásában értelmezzük.

⁶ Lásd RADBRUCH, Gustav (1973): *Rechtsphilosophie*. Achte Auflage. Stuttgart, K. F. Koehler Verlag. 339–340.

Az alkotmányos demokrácia fogalmának számos meghatározása és leírása ismert.⁷ A definíciók rövidek, és a fogalom értelmezéséhez szükséges alapvető kategóriákat tartalmaznak. A leírások azért hosszabbak, mert ezekben az alapvető kategóriák értelmezésének első lépései is helyet kapnak.

A rövid definíció szerint **az alkotmányos demokrácia az alkotmány által szabályozott és korlátozott demokrácia**. A bővebb leírás szerint **az alkotmányos demokrácia az uralom rendje, amelyben a hatalmat az alkotmány határozza meg, helyezi korlátok közé és osztja szét intézményei között azzal a módszerrel, hogy minden hatalom forrása a nép, amelyet a nép nevében és érdekében képviselői gyakorolnak a számukra megállapított jogkörökben, a nép pedig hatékony ellenőrzés alatt tartja képviselőit, és felelőssé teheti őket a hatalom gyakorlásával összefüggő döntéseikért és tevékenységükért**.

2. Az alkotmányos demokrácia fogalmának elemei

Akár a rövid definíciókat, akár a hosszabb leírásokat vesszük szemügyre, egyértelmű, hogy az alkotmányos demokrácia fogalma két lényegi elemből tevődik össze: az *alkotmányosság* eleméből és a *demokrácia* eleméből. A fogalom megfogalmazásának nyelvi sajátossága, hogy jelző és főnév összekapcsolásából áll, ennek ellenére a fogalom két komponense azonos súlyú és értékű. Az alkotmányos demokrácia fogalma azt fejezi ki, hogy itt olyan alkotmányosságról van szó, amely demokratikus jellemzőkkel rendelkezik, illetve hogy olyan demokráciáról beszélünk, amelynek alkotmányos minősége van. Az alkotmányos demokrácia összetett fogalma arra utal, hogy van olyan demokrácia, amelyik nem alkotmányos, és van olyan alkotmányosság is, ami nem demokratikus. Könnyen belátható, hogy a legtöbb forradalmi diktatúra talán demokratikus, de alkotmányosnak nem nevezhető, és arra is lehet példát találni, hogy valaki alkotmányosan uralkodik ugyan, de a népre ráerőltetett politikai rendszere nem demokratikus. Mindemellett az alkotmányos demokrácia helyes értelmének megállapításához elkerülhetetlen két összetevőjének külön-külön történő elemzése, hogy kimutathassuk azon jelentéseiket, amelyek egymásra vonatkoztathatóak, és azokat, amelyek nem.

2.1. A demokrácia jelentései

Az emberek együttélésének legjobb formáit keresve már Platón és Arisztotelész is említi a politikai társulás olyan formáját, amelyben a közös ügyekről nem egy ember vagy nem a kevesek, hanem a közösség maga, azaz a nép dönt. Ez a demokrácia: a *nép* (δημος) *hatalma* (κράτος). A demokrácia szerintük nem az együttélés egyetlen, és nem is a legjobb formája, mert benne a törvény nem részesül előnyben az ostoba emberek törvény nélküli uralmával szemben. Az ókori görögség felfogása, amely szerint a látható világ a kozmosz örök rendjének árnyképe, már nem tartható; a város polgárainak közéleti identitása, közéleti szerepe (δημοκρατία) már nem valósítható meg újra. A „demokrácia”

⁷ Lásd PETRÉTEI József (2009a): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs. Dialóg Campus. 18–19.

szó tehát csak erős fenntartásokkal értelmezhető úgy, hogy az egyszerűen és közvetlenül a nép hatalmának tényét vagy követelményét jelölné. A „nép”, a „hatalom”, a „gyakorlás” kifejezéseknek az idők során sokféle, nemegyszer ellenétes értelmet adtak, s ennek megfelelően a demokrácia értékéről és szimbolikájáról különböző felfogások ismeretesek, amelyek aztán a politikai gyakorlatban még változatosabb alakzatokat eredményeztek.⁸ A demokráciának ma nincs egységes kritériumrendszere, ezért célszerű *demokráciákról* beszélni, ezzel is jelezve azt, hogy az egyes politikai rendszerek nem feltétlenül ugyanazon szempontok és elvek alapján tekinthetők demokráciának, valamint azt, hogy a demokráciának vannak fokozatai. A demokrácia minőségi és mennyiségi elemeinek variabilitása miatt nem könnyű megállapítani azt a határértéket, amelyen innen még nem nevezhetünk valamit demokráciának, de amelyen túl már használhatjuk a demokrácia megjelölést.

A demokrácia fogalmának az alkotmányjogi gondolkodásban is alapvető szerepe van, a fogalom legfontosabb elméleti értelmezéseit azonban a politikai filozófiában és a politikatudományban találjuk. A modern demokráciaelméletek mélyen az eszmetörténetben gyökereznek, de hasznosítják az újkori és legújabb kori államok gyakorlatából szerzett tapasztalatokat is. **Abraham Lincoln híres gettysburgi beszédét (1863) azzal fejezte be, hogy az a kormányzat, amely a néptől, a nép által és a népért van, nem tűnhet el a föld felszínéről (and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth).** A legjobb politikai beszédek között számontartott mindössze 273 szavas szónoklatban ugyan nem fordul elő a demokrácia kifejezés, sokan azonban a kormányzást és a népet összekötő három fordulatot a demokrácia meghatározásának tartják.⁹ Valamilyen módon minden demokratikus eszme arra irányul, hogy kimutassa, fenntartsa és intézményesítse a nép és a kormányzás közötti kapcsolatot. Ez a törekvés különösen jellemző az újabb demokráciaelméletekre, amelyek a demokráciát egyszerre tekintik *ideálnak* és *valóságnak*, éppen ezért nem a demokrácia egyetemes eszményét, hanem *típusait* írják körül. A demokrácia típusainak elfogadása annak belátását tükrözi, hogy számos útja van annak, ahogyan a demokrácia megszervezhető és működtethető, vagyis annak, ahogy az eszményből valóság lesz.

2.2. A demokrácia procedurális és értékalapú szemlélete

A modern államban a hatalom gyakorlását e célra létrehozott, elkülönített és rendszerbe szervezett intézmények végzik. A hatalom gyakorlása a – tágran értelmezett – *kormányzat* előjoga. Bár sem filozófiai, sem szociológiai érveléssel nem igazolható, hogy a nép hatalmat gyakorolna, a demokrácia igénye mégis **megköveteli, hogy a kormányzat – mint intézmény – és a kormányzás – mint tevékenység – a népre visszavezethető legyen.** Az összekapcsolás egyrészt úgy teremthető meg, ha a demokráciát a *kormányzás formájaként* határozzuk meg, másrészt úgy, ha azt a *kormányzás tartalmaként* értelmezzük. E megkülönböztetésnek megfelelően a demokrácia két alapvető típusa: **a procedurális demokrácia és az értékalapú demokrácia. A procedurális demokrácia esetében az a fő**

⁸ Lásd DUNN, John szerk. (1992): *A demokrácia. Befejezetlen utazás*. Budapest, Akadémiai; és BRUNNER, Otto – CONZE, Werner – KOSELLECK, Reinhart szerk. (1999): *A demokrácia*. Budapest, Józsefvég Műhely.

⁹ Vessd össze PETRÉTEI 2009a, 15–16.

kérdés, hogy *hogyan* születnek a döntések, az értékalapú demokrácia esetében pedig az, hogy *mi* lesz a döntés.

2.2.1. A procedurális demokrácia

A procedurális demokrácia azokra **az eljárásokra** helyezi a hangsúlyt, amelyek révén a nép bekapcsolódhat a tőle elkülönült kormányzat tevékenységébe. Azokat az eljárásokat tartja a demokrácia lényegének, amelyek teret nyitnak a nép részvétele előtt a döntések meghozatalában, döntési helyzetbe hozzák a népet, és kialakítják a nép döntésének megállapítására és értelmezhetővé tételére alkalmas formákat. A demokrácia e típusában az az elsődleges kérdés, hogy a döntések **hogyan** – milyen megbízható eljárásban – születnek. Annak, hogy mi a döntés, hogy a nép mit döntött, alárendelt jelentősége van. Már az ókori jogfelfogás is tisztában volt azzal, hogy a jogok önmagukban alkalmazhatatlan deklarációk, ahhoz, hogy szabállyá váljanak, eljárási rendre van szükség, amelynek menetében érvényesíteni lehet őket. Az angol jogelmélet a 16. századtól ugyancsak eljárásjogi hagyományokra épített: a jogot az az eljárás teszi befejezetté, amelyben alkalmazzák. Az a szabály, amelynek nincs érvényesítési eljárása, a jogban nem szabály. Az eljárási szemlélet jelentőségét felismerve napjaink politikai filozófiája önértékkel rendelkező **cselekvési formának és legitimációs forrásnak** tartja azt az eljárási formát és módot, amelyben az érintettek kommunikációja végbemehet.

A procedurális demokrácia annál kiépültebb, minél több formalizált eljárás köti össze a népet és a kormányzatot. A demokrácia mértéke azonban attól is függ, hogy az intézményesített eljárások a nép mekkora hányada számára érhetőek el. A procedurális demokrácia **részvételi demokrácia**. Annál magasabb fokú, minél általánosabb, minél teljesebb körű a nép részvételi lehetősége az akaratát artikuláló eljárásokban.

Egy eljárási formának a procedurális demokráciában mindenképpen léteznie kell: ez pedig a **választás**, amely megteremti a nép képviseletét a kormányzat intézményeiben. A **választójog általánossága** a nép döntésképes részének ad lehetőséget arra, hogy a kormányzásban való képviseletéről gondoskodjon. A választás olyan eljárás, amelyben politikai és jogi értelemben megbízhatóan megállapítható a nép akarata. A nép akaratának kifejeződése alapján mondhatjuk, hogy a választás **felhatalmazás** a kormányzásra. A felhatalmazás mellett azonban a választásnak más funkciói is vannak. A választás a politikai aktivitást meghatározott társadalmi csatornába tereli, egyszerre ösztönzi és moderálja a közéleti részvételt. A választás intézményes rendben biztosítja a hatalomhoz jutást, konszolidálja a hatalom megszerzésének egyébként könnyen veszélyessé váló folyamatait. A választás bizonyos értelemben alapot és motivációt ad a kormányzat közvéleményre való fogékonyságához.

Jean-Jacques Rousseau 18. század második felében megfogalmazott – különösen a felvilágosodás teoretikusai között – nagy hatású elmélete szerint a nép akarata nem képviselhető. Ahhoz, hogy ez megtörténhessen, olyan tökéletes érzékenységre kellene fennállnia a képviselt és a képviselő között, ami lehetetlen és elképzelhetetlen. Csak az a demokrácia tehát, ha a nép képviselők vagy közvetítők nélkül **maga** cselekszik és dönt. Ez a közvetlen demokrácia lényege: a közvetlen demokrácia tiszta demokrácia. Egyrészt a francia forradalom közvetlen demokráciára alapított diktatórikus korszakának nem éppen vonzó tapasztalatai, másrészt a közhatalom működésének realitása miatt a közvetlen demokrácia elsőbbségét vagy kizárólagosságát hirdető ideológiáknak hamar bealkonyult. Mindemellett a nép közvetlen

döntését formába öntő eljárások – igaz, kiegészítő és kivételes jelleggel – ma is részei a procedurális demokrácia eszközrendszerének. Ezek sorában a leglátványosabb a **népszavazás**.

Mint minden demokrácia, a procedurális demokrácia is **többségi** demokrácia. Elvileg elképzelhető ugyan, hogy lehetnek kérdések, amelyekben a nép tökéletesen egyhangú döntést hozna, ennek gyakorlati esélye azonban nyugodtan figyelmen kívül hagyható. A demokrácia tartalmát a **politikai egyenlőség** elve adja, de a procedurális demokrácia különösen nagy figyelmet fordít arra, hogy a nép valamennyi tagja azonos jogokkal vehessen részt az alapvető jelentőségű eljárásokban. A procedurális demokrácia ennek megfelelően a nép részét képező ember **semleges** felfogásán alapul. Minden ember **egyenlő**, függetlenül adottságaitól, képességeitől, szándékaitól. Minél általánosabb a népet és a kormányzatot összekötő eljárásokban való részvétel lehetősége, annál kevésbé van jelentősége annak, hogy az ember okos vagy ostoba, jó vagy rossz szándékú, érdekelt vagy érdektelen a kormányzat ilyen vagy olyan döntéseiben. Ha a procedurális demokrácia ideális eljárási módjában: a választás eredményeképpen valamilyen döntés született, az a nép döntése, **legitim tény**, és annak értelmét vagy helyességét illetően további igazolásoknak nincs helye. Az így előállított állapotra szokták mondani, akiket nem zavar a frivolitás, hogy a nép szava isten szava (*vox populi, vox Dei*), amit persze könnyű az értékírány megfordításával kritizálni. A nép szava az ördög szava (*vox pupuli, vox diaboli*). A legitimitás ugyanis nem igazat ad valakinek, hanem *jogot*.¹⁰ *A procedurális demokrácia logikáját követve mindez azt jelenti, hogy a nép abban az eljárási rendben, amelyben az őt képviselő kormányzatot létrehozta, bármilyen* döntést hozhat. **A népnek joga van tévedni**, és tévedését akárhányszor megismételni. A döntésben való részvételt biztosító eljárásokhoz való hozzáférés egyenlősége az az érték, amelyet demokratikusnak nevezhetünk, az eljárás végeredménye – a döntés – a folyamat demokratikus értéke szempontjából közömbös. A procedurális demokrácia azon a megközelítésen alapul tehát, hogy bizonyos eljárások azért alkalmasak a nép véleményének kinyilvánítására és döntéssé formálására, mert a résztvevőknek csak az eljárások formai szabályait kell megtartaniuk, ezen túl azonban egyéb korlátozásoknak nincsenek alávetve. A kormányzatnak azt kell tennie, amit a nép akar, függetlenül attól, hogy mi az.

2.2.2. Az értékalapú demokrácia

A 20. század második felében megtörtént a **társadalmiszerződés**-elméletek rehabilitációja, amely **John Rawls** igazságosságelméletével vette kezdetét. Ő és mások erős érveket sorakoztattak fel amellel, hogy az emberek észszerűen csak olyan közösségeket hozhatnak létre, és csak olyan közösségeknek rendelhetik magukat alá, amelyekben alapvető emberi minőségük megmarad. A demokrácia procedurális megközelítésében az ilyen alapvető minőségek ugyanúgy szabad tárgyai az eljárás résztvevői döntésének, mint bármi más. A procedurális demokrácia logikája szerint nincs tiltott kérdés, nincs tiltott válasz, a megfelelő eljárásban hozott döntés legitim, azaz jogot ad a felhatalmazottnak a cselekvésre, sőt a döntéssel egybeeső cselekvés köteletségét rója rá. Az értékalapú szemlélet a demokrácia e felfogásával áll szemben. A demokrácia értékalapú megközelítése szerint bármely kérdés tisztességes vita tárgya lehet – ennyiben, de csak ennyiben van jogosultsága a procedurális

¹⁰ Vesd össze SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris. 29.

nézőpontnak –, **bizonyos alapvető szempontok és értékek azonban kívül esnek a kollektív döntések hatókörén.** Ha nem így lenne, akkor születhetnek olyan döntések, amelyek ismeretében az emberek egy csoportja már nem fogadná el, hogy társaival ilyen feltételek szerint alkosson közösséget. A demokratikus eljárásban sem változtatható alapértékek azok, amelyek az emberek eredeti helyzetének részét képezik. Az eredeti helyzet az a feltételrendszer, amelynek alapján és amelyre tekintettel a társulás végbement, s amely ha eredetileg másmilyen lett volna, akadályos lett volna a társulás létrejöttének. Az eredeti pozíció elvei olyan alapértékek, amelyeknek a kormányzat politikájában, illetve a kormányzásban szükségképpen jelen kell lenniük, akkor is, ha a néptől ezek követésére felhatalmazás nem érkezett, vagy a felhatalmazás éppen ellentétes tartalmú azokkal. Eltérően a procedurális demokrácia kormányzatától, amelynek a népakaratra, illetve a közvéleményre fogékonyak kell lennie, az értékalapú demokrácia kormányzatától azt várják el, hogy a közvélemény meghatározott jelzéseire kifejezetten érzéketlen legyen.¹¹

A demokrácia értékalapú megközelítése az emberek eredeti helyzetét azokkal a **szabadságokkal** jellemzi, amelyek egyáltalán képessé tesznek valakit arra, hogy a másokkal való együttélés feltételeit elgondolja, és azoknak megfelelően cselekedjen. Az eredeti helyzet elveit az abban részes emberek alakítják ki, következésképpen azok megváltoztatására csak újabb eredeti helyzetben kerülhet sor. A kormányzat soha nincs eredeti helyzetben, és olyat nem is idézhet elő, ezért számára léténél fogva adottak az emberek társulásának alapvető értékei. A kormányzat akkor felel meg az értékalapú demokrácia követelményének, ha az eredeti helyzet szabadságait és az azokat lefedő **szabadságjogokat tiszteletben tartja, vagyis biztosítja, hogy azok beavatkozástól mentesen megélhetőek és gyakorolhatóak legyenek.** Az **értékalapú demokrácia a szabadság demokráciája,**¹² amely nem ismer el semmilyen eljárást vagy technikát, amellyel a kormányzat a szabadság eredeti elveit átrendezhetné. Az értékalapú demokráciában a kormányzat az értékeket követi, és nem teremti. Nem ilyen demokrácia az, ahol a kormányzat értékévé tesz elveket, amelyek nem képezték részét az eredeti állapotban az együttélés feltételeiről alkotott elképzeléseknek. Az eredeti és a hozzáadott értékek elhatárolása nem egyszerű művelet, éppen ezért az értéktartalmú demokráciák gyakorlata nagy kilengéseket mutat az aktuális kormányzati célok preferálásának irányába. A kormányzat saját értékeit meghatározó törekvései elé állított elvek tekintetében utalni kell arra a különbségre, amely a konzervatív és liberális politikai ideológiák között fennáll.¹³ A konzervatív gondolkodás a kormányzat ilyen lehetőségeit szűken határozza meg, és szoros korlátok közé helyezi a kormányzat szociális, kulturális és gazdasági mozgásterét lényegében azon az elvi alapon, hogy azok nem részei az emberi társuláshoz vezető eredeti helyzet alapvető értékeinek. A liberális szemléletmód ezzel szemben azt vallja, hogy az eredeti állapot emberi egyenlősége időről időre kibillen, és ennek egyensúlyát a kormányzatnak szociális, kulturális és gazdasági intézkedésekkel ki kell egyenlítenie.

¹¹ Vessd össze RAWLS, John (1999): *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press. 195. Magyarul: RAWLS, John (1997): *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris. 270.

¹² Vessd össze HAYEK, Friedrich A[ugust] (2006): *The Constitution of Liberty*. London – New York, Routledge. 190–191.

¹³ Az értékalapú demokrácia konzervatív megközelítéséhez lásd OAKESHOTT, Michael (2001): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum. 431–432., a liberális hozzáálláshoz lásd.: HAYEK 2006, 343–344.

2.2.3. Rövid mérleg

Akár a nép, akár a kormányzat oldaláról szemléljük a gyakorlati politikát, még a mélyen demokratikus elkötelezettségű népek és kormányzatok esetében sem egyszerű eldönteni, hogy mikor és milyen kérdések tartozzanak a demokrácia egyik vagy másik formájába. Ha a kormányzat demokratikus **felhatalmazás** útján jut hatalomhoz, akkor ennek a felhatalmazásnak a másik oldala, hogy **felelősségének** is a demokratikus elvekhez kell igazodnia. A kormányzat – egyébként a társadalmi szerződés gondolata alapján értelmezhető – felelősége, hogy a demokrácia procedurális és értékalapú szemléletének megfelelő arányával ne csak a kormányzás hatékonyságát, hanem a demokrácia egész rendszerének hitelességét is biztosítsa.¹⁴ A demokratikus kormányzat és a mindenkinek kedvező kormányzás nem azonos értelmű kifejezések. Demokráciában azonban csak akkor jó élni, ha meghozzák a közösség boldogulását előmozdító döntéseket, és biztosak lehetünk abban, hogy számunkra végzetes döntések nem fognak születni.

2.3. A demokrácia intézményes modelljei

A demokrácia a nép akaratának és a kormányzat döntéseinek egymásra vonatkoztatását megtestesítő intézményi szerkezet. Vágyait, véleményét és akaratát tekintve **a nép sohasem egységes**. Ha azt akarjuk megtudni, hogy ismétlődő, de nem túlságosan közeli időpontokban mindezek milyen célokra irányulnak, akkor azt kell megjelölni, ami a többségre jellemző. A **többségi elv** alkalmazása bizonyos mértékig torz képet fest a közösség politikailag lényegesnek gondolt aktuális állapotáról, de a többség-kisebbség arányának és összetételének változása viszonylag rövid időn belül kiegyenlítetten, helyesen tükrözi vissza a valóságot. Ha a többségre jutás előtt nem állnak igazolhatatlan akadályok, ha tehát a többségért való versengésben érvényesül az **egyenlőség** elve, akkor demokratikusnak tekinthető az a döntés, amely többségi, de nem egyöntetű akaratot tudhat maga mögött. A többségi elv demokratikus, ha az aktuális **kisebbségnek ugyanazok az esélyei a többséggé válásra, mint az aktuális többségnek a kisebbségbe szorulásra**. A demokrácia a többség tényleges hatalma és a kisebbség joga a hatalomhoz.¹⁵ A demokrácia többségi felfogása a **népet általában** tartja képesnek és késznek arra, hogy részt vegyen a hatalomért folyó versengésben, de miután a nép felfogása nem egységes a hatalom értékéről és céljairól, a nép azon részének akaratát kell a hatalom gyakorlására való felhatalmazásnak tekinteni, amely a többi részhez képest többségre jutott. A képviselőlet lényegét is a többségi elv határozza meg: a demokratikus kormányzatnak a továbbiakban alapvetően az őt felhatalmazó többség véleményére kell fogékonynak lennie.

¹⁴ Vesd össze TAKÁCS Albert (2015): Az alkotmányjogi felelősség természete és elemei. *Acta Universitatis Szegediensis. FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 1. sz. 140–141.

¹⁵ Vesd össze SZABÓ Miklós (1981): A többség hatalma és a kisebbség joga. *Világosság*, 22. évf. 12. sz. 757–758.

2.3.1. A többségi demokrácia westminsteri modellje

A többségi demokrácia számos változatban létezik. A többségi demokrácia ideáltipikus jellemzőit azonban az Egyesült Királyság politikai rendszerén szokták bemutatni. Ezért is nevezik a demokrácia e fajtáját **westminsteri modellnek**. Westminsteri típusú többségi demokrácia valósul meg még Kanadában, Ausztráliában, Új-Zélandon és az egykori angol gyarmatbirodalomból függetlenné vált államok többségében, így például Barbadoson. A világ 36 demokráciájára kiterjedő összehasonlító elemzésében Arend Lijphart a westminsteri demokrácia szerkezetének és működésének tíz sajátosságát nevezi meg.¹⁶ A jellemzés jelentősége miatt érdemes ezeket pontokba szedve bemutatni.

1. A kormányzati hatalom egypárti és kis többségű kormány kezében összpontosul. A kormányt az a párt adja, amelyik a legtöbb képviselői hellyel rendelkezik, koalíciós kormányzásra ritkán kerül sor. A kis kormánytöbbséggel erős kisebbség áll szemben, amely ki van zárva a kormányzástól, és az ellenzék szerepe jut neki. 2. A kormányzat meghatározó szerve a kabinet, amelynek sorsa a parlament bizalmától függ. A bizalmi kapcsolat szükségessége miatt a kabinet a parlamenttel szemben is domináns helyzetben van, ha a parlamenti többség határozottan és egységesen támogatást nyújt számára. 3. A politikai életet két nagy párt uralja. Kis pártok is léteznek, és lehetnek képviselőik is a törvényhozásban, de nem elég erősek ahhoz, hogy átfogó győzelemben reménykedhessenek. 4. A választási rendszer az aránytalan többségi elvet követi. Az egyéni választókeretekben az nyer, aki a legtöbb szavazatot szerezte (*first past the post*). Erre tekintettel ez a demokrácia valójában nem is többségi, hanem inkább plurális. 5. Több nagy versengő érdekcsoport áll szemben egymással, amelyek között gyakori az egyeztetés. 6. A kormányzat egységes és központosított. Vannak ugyan helyi önkormányzatok, de – különösen pénzügyi tekintetben – erősen függenek a központi kormányzattól, hatásköreiket nem védik hatékony garanciák. 7. A törvényhozó hatalom a törvényhozás egyetlen kamarájában összpontosul. Ha a politikai hagyományok vagy más okok miatt a törvényhozás kétkamarás, a választott képviselők háza egyértelmű túlsúlyban van a második kamarával szemben. A két kamara viszonya tehát messzemenően aszimmetrikus: a kétkamarás rendszer majdnem egykamarás. 8. A politikai élet rugalmas alkotmány keretei között zajlik. Az alkotmányt nem egy okmány, hanem alapvető törvények sorozata tartalmazza. Az alkotmány néven összefoglalt alapvető törvényeket ugyanolyan törvényhozási úton lehet módosítani, mint a közönséges törvényeket. Az alapvető törvények megváltoztatása sem kíván különleges többséget. 9. A törvényhozás felett nincs bírói ellenőrzés. Mivel az alkotmány nem „legfelső törvény”, nincs mérce, amelyhez a bíróság a közönséges törvényeket viszonyíthatná. Ilyen körülmények között a törvényhozás a legfelső vagy szuverén hatalom. 10. A legfőbb pénzügyi intézet – a központi bank – függetlensége korlátozott, a kormányzat pénzügyi politikáját hajtja végre, és a kabinet ellenőrzése alatt áll. A függetlenség mérésére alkalmazott *Cukierman-index* szerint a 0–1 értékű skálán a Bank of England mutatója 0,27 és 0,47 között mozgott az 1990-es évek végén, míg ugyanez az érték Svájc esetében 0,64 volt, Németországnál pedig 0,69.

¹⁶ Lásd LIJPHART, Arend (2012): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edition. New Haven & London, Yale University Press. 10–11.

2.3.2. A konszenzusos demokrácia

A westminsteri típusú többségi demokrácia alapszerkezetét tekintve egyszerű, és éppen ezért vonzó sokak számára. A többség-kisebbség szembenállás nem változik, de a szereplők hol a többséghez, hol a kisebbséghez tartoznak. A westminsteri demokrácia feltételezi, hogy a többség képes kormányozni, a kisebbség pedig képes ellenzékként viselkedni. A kisebbségben levő ellenzékiek meghatározott ideig ki vannak zárva a hatalom gyakorlásából, ezért felbukkantak olyan nézetek, amelyek a többségi uralom e fajtáját nem tekintik demokratikusnak. Ők a többségi demokráciával szemben a konszenzuson alapuló demokráciát tartják a demokrácia igazi formájának. A konszenzusos demokrácia hívei szerint a demokrácia elsődleges értelme, hogy azok, akiket a döntés érint, részt vehessenek a döntés meghozatalában. Ha a kisebbséget kizárják a részvételből, az sérti a demokrácia elsődleges jelentését. Minél nyilvánvalóbb az ideológiai távolság a többség és a kisebbség között, annál élénkebben lehet érvelni a többség-kisebbség elválasztásának antidemokratikus vonásai mellett. A vallásilag, nyelvileg, kulturálisan, etnikailag megosztott társadalmakban a többségi elv alkalmazása nemcsak értelmetlen, hanem egészen egyszerűen veszélyes. Lijphart úgy véli, hogy a konszenzusos demokrácia elveit a legtisztább formában Svájc, Belgium és az Európai Unió valósítja meg. Szerinte a konszenzusos demokráciának is tíz jellegzetes vonása van.¹⁷

1. A végrehajtó hatalmat nagy koalícióban működő kabinet gyakorolja. A konszenzusos-demokrácia-felfogás lehetővé teszi, sőt igényli, hogy az összes jelentős politikai erő között megoszló hatalom koalíciós kormányzásban egyesüljön, bizonyos értelemben függetlenül a választási eredményektől. A konszenzusos arányosítás olyan egyéb szempontokra is kiterjedhet, mint a nyelvi csoportok kötelező képviselője. 2. A törvényhozás és a végrehajtás között egyensúly áll fenn a kormányzásban, és a két testület jelentős függetlenséget élvez a másikkal szemben. Ez akár abban is kifejezésre juthat, hogy a törvényhozás megbízatásának ideje alatt nem vonhatja meg a bizalmat a kormánytól, vagy hogy a kormány javaslatának leszavazása a törvényhozásban nem vezet a kormány lemondásához. 3. A kormányzat egyensúlyának alapja a többpárti rendszer. A több párt között nincs vagy csak kivételesen van olyan, amelyik egyedül többségi státuszba kerülhetne. A társadalom valóságosan létező pluralitása és a pártrendszer fragmentáltsága szoros kapcsolatban áll. 4. A képviselő arányos választás eredménye. Az arányos választási rendszer nem akadályozza, hogy a társadalom tagozódása a pártok tagozódásában is megjelenjen. Az arányos választási rendszer nem teszi lehetővé, hogy a nagy pártok felül-, a kis pártok alulreprezentáltak legyenek. 5. Az érdekcsoportok korporációkba szerveződnek. Az érdekcsoportok száma viszonylag kicsi, de befolyásuk nagy, nemegyszer felülmúlja a pártokét. 6. A kormányzat a föderáció és a decentralizáció elvei szerint épül fel. A kormányzati hatalom garanciáktól övezetten oszlik meg a központi kormány és a területi egységek kormányzatai között. 7. A törvényhozás kétkamarás rendszerben működik, amelyben az egyik kamara a kisebbségek képviselőit tartalmazza, a másik a többséget. A két kamara viszonya szimmetrikus, tökéletes egyenlőségük valamennyi törvényhozási ügyben érvényesül. 8. A hatalomgyakorlás jogi alaprendjét írott alkotmány tartalmazza, amely csak merev eljárási formák között változtatható meg. Az alkotmány módosítás nehézsége addig is elmehet, hogy a módosítást csak az új választások után összegyűlt törvényhozás

¹⁷ Lásd LIJPHART 2012, 30.

fogadhatja el kétharmados többséggel. 9. A kormányzat döntéseit bíróság felülvizsgálhatja. 10. A központi bank függetlenséget élvez. A függetlenség megítélése szempontjából van jelentősége, hogy értéke a *Cukierman-skálán* miként változik. A belga nemzeti bank függetlenségi indexe például a maastrichti kritériumok teljesítésének folyamatában egyetlen év alatt 0,17-ről 0,41-re emelkedett.

2.3.3. A pluralista demokrácia

A demokrácia mindegyik megközelítése, ha nem is egyforma súllyal, de azon a feltételezésen alapul, hogy az emberek érdeklődnek a közügyek iránt, és aktívan részt vesznek azok alakításában. **A demokrácia emberképe a közéleti ember.** Ha nincsenek ilyen emberek, akkor a legtökéletesebben felépített demokratikus intézményrendszer sem működik, mint ahogy a mesterien megépített autómotor sem jár üzemanyag nélkül. A tudományos vizsgálatok és a gyakorlati tapasztalatok az 1960-as évektől nyilvánvalóvá tették, hogy a polgárok ismeretei és hajlandóságai korlátozottak ahhoz, hogy a demokrácia mechanizmusai rendeltetésszerűen működhessenek. Az ember nem racionális lény annyira – vélték egyesek –, hogy elvont politikai eszmét valósítson meg, de érdekeit képes annyira követni, hogy csatlakozzon azokhoz, akiknek az övéhez hasonló érdekei vannak. A *közös érdek* csoportképző tényező, a csoport pedig sajátos közösségi hálózat. A pluralista demokrácia azt vallja, hogy az uralom és a közösségi kapcsolatok között összefüggés teremthető: a közösségi kapcsolat uralommá, az uralom közösségi kapcsolattá alakítható.¹⁸ A politikai párt is érdekközösség természetesen, de a legtöbb ember számára a pártok céljai túl elvontak ahhoz, hogy az érdekek mindennapi versengésében közösséget tudjanak teremteni. A demokrácia plurális megközelítése szerint a nép általi kormányzás az érdekcsoportok kormányzatra gyakorolt folyamatos nyomása révén valósul meg. A demokratikus kormányzatnak az érdekcsoportok véleményére kell fogékonynak lennie. A kormányzat számára ugyanis az érdekcsoportok nyomása nemcsak korlátot jelent, hanem irányjelzést, forrást és tartalékot a kormányzás műveleteiben. A plurális felfogás nem azt tekinti demokráciának, ha a polgárok időnként többféle politikai ideológia képviselői között választhatnak, hanem azt, ha folyamatosan érvényesíthetik befolyásukat a kormányzat politikaformáló intézményeire. A plurális megközelítésben a demokrácia nem szünetel a választások közötti időszakban, hanem a szervezett érdekcsoportok tevékenységében jelenik meg. Az érdekcsoportok versengése tulajdonképpen megkerüli a választások többségi eredményét. Az érdekcsoportok valójában mindig kisebbségi érdekeket képviselnek.

A plurális demokrácia összetett és decentralizált intézményrendszert igényel. Ez nemcsak az érdekcsoportok szabad szerveződésének elismerését és támogatását jelenti, hanem a kormányzat olyan szervezetét is, amely képes észlelni és megismerni az érdekcsoportok jelzéseit, és képes reagálni azokra. A pluralista demokrácia kormányzati intézményrendszerének nyitottnak és hozzáférhetőnek kell lennie az érdekcsoportok számára. Olyan kormányzati szerkezet szükséges tehát, amely lehetővé teszi, hogy az érdekcsoportok egymással versengjenek követeléseik teljesítéséért. A pluralizmus alapvetően az autonómia feltétele, autonómia viszont nincs önmagában, az csak páros viszonyban létezik. Az érdekcsoportok

¹⁸ Vesd össze DAHL, Robert A. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris. 45.

szabad szerveződésének akkor van értelme, ha van releváns partnere a kormányzat oldalán. A plurális demokráciában a kormányzat intézményei között bizonyos értelemben ugyanolyan *versengés* van alkotmányos feladataik ellátásában, mint az érdekcsoportok között a nagyobb befolyásért. A pluralizmus szellemét a versengés adja. A kormányzati intézmények közötti versengés céljai és keretei akkor határozhatóak meg, ha a kormányzati hatalom több, egymást átfedő hatáskörrel rendelkező intézmény között oszlik meg. Az érdekcsoportok pluralizmusának kormányzati megfelelője a hatalom megosztásában megnyilvánuló **intézményi pluralizmus**. Sokan osztják azt a nézetet, hogy az Egyesült Államok kormányzati intézményrendszere a pluralizmus elve alapján lett megtervezve azzal a céllal, hogy korlátozza a többségi döntések hatókörét.¹⁹

3. Az alkotmány korlátozó szerepe

A demokratikus elvek szerint gyakorolt hatalomnak szükségképpen vannak belső korlátai. **Nyilvánvaló korlát, hogy a hatalom demokratikus gyakorlása nem vezethet a demokrácia felszámolásához.** Ha a demokratikus kormányzás egy ponton átbillenne totalitárius vagy diktatórikus kormányzásba, akkor az ezt előidéző hatalomgyakorlási módot azon a ponton már nem nevezhetjük demokratikusnak. A demokratikus kormányzás különböző változatai között van folytonosság és átmenet, de azt nem lehet állítani, hogy demokratikus úton bármilyen kormányzat létrehozható. Demokratikus elvek szerint csak demokratikus kormányzat jöhet létre. A demokrácia lényegéhez tehát meghatározása alapján is hozzátartozik a hatalomgyakorlás bizonyos korlátozásának ténye és követelménye. Ha egy demokráciát alkotmányos demokráciának nevezünk, akkor nem általában vett demokráciáról beszélünk, hanem annak egy meghatározott alakzatáról, amely alkotmány keretei között létezik és működik. Olyan demokráciát jelölünk így, amelyet alkotmány szabályoz, következésképpen alkotmány által meghatározott korlátai vannak. Az alkotmányos demokrácia jogilag, azaz nem egyszerűen **a demokrácia természete által körülhatárolt és korlátozott demokrácia.**

A legegyszerűbb meghatározás azt mondja, hogy az alkotmány az államélet – ha angol-szász fogalmakban gondolkodunk: a kormányzat – jogi alaprendje.²⁰ Az alkotmány – akár történeti, akár chartális – rendezi az állam alapvető intézményeit, meghatározza őket, szabályozza hatásköreiket és eljárásaikat. Az alkotmány tehát nem arról rendelkezik, hogy mi a demokrácia, és az hogyan érvényesül, hanem arról, hogy vannak-e és melyek azok az állami intézmények, amelyek demokratikus tartalmakat jelenítenek meg. Nyilvánvaló, hogy az alkotmányos hatásköri rend kizárja a demokrácia bizonyos formáit, mint ahogy az is, hogy a hatáskörök csak a demokrácia egyes elemeinek érvényre juttatását engedik meg. Úgy is mondhatjuk, hogy az alkotmány szétosztja a demokráciát az alkotmányos intézmények között. Az alkotmány korlátozó szerepe abban nyilvánul meg, hogy az állam valamennyi intézménye csak a demokrácia hozzá rendelt elemeit valósíthatja meg, az állam egyetlen szerve sem tekinthető a demokrácia teljessége letéteményesének. A demokrácia alkotmány nélkül a maga egészében teljes, az alkotmányos demokrácia elemeire bontott demokrácia,

¹⁹ Vessd össze DAHL, Robert A. (1967): *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*. Chicago, Rand McNally & Company. 22–23.

²⁰ Lásd KÄGI, Werner (1945): *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*. Zürich, Polygraph Verlag. 40.

amelynek az állam intézményei csak egyes részeit valósíthatják meg. A demokrácia alkotmányos szabályozása tehát abban akadályozza meg az államot, hogy a demokráciát hatalmi eszközökkel totálissá tegye. A demokratikus döntés az alkotmányosság régebbi és újabb teoretikusai szerint²¹ túl erős ahhoz, hogy a közhatalom közvetlen és osztatlan támogatását megkaphassa. A demokrácia erejét meg kell szelídíteni. Alkotmányos demokráciában a demokratikus felhatalmazás nem valamely demokratikusan meghozott döntés végrehajtására vonatkozik, hanem arra, hogy **a kormányzat intézményei alkotmányosan meghatározott hatásköreiket gyakorolhatják**. A demokratikus hatalom is hatalom, ezért az alkotmány ennek korlátozásáról sem mondhat le. A hatalom korlátozásának két alkotmányos technikája tűnik hatékonynak. Az egyik a hatalommegosztás elvének megvalósítása, a másik az emberi jogok intézményes biztosítása. Mindehhez pedig az alkotmány elsőbbségének elve szolgált alapot.

3.1. A hatalommegosztás elve

A hatalom megosztásának elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy nincs az a hatalom, amelynek gyakorlására az állam egyetlen intézménye jogot kaphatna. A hatalom egységes ugyan, de egyes elemeit más-más intézményeknek kell gyakorolniuk. Az alkotmányos demokrácia a hatalmon osztozkodó elkülönített intézmények rendszere.²² A hatalommegosztáshoz nem elegendő – mint **Montesquieu** vélte –, hogy a hatalmi ágazatokat elválasszuk egymástól, arra is szükség van, hogy a hatalmat megosszuk közöttük. Ezt a követelményt ma is mértékadó módon írta le **James Madison** 1788-ban, ezért érdemes terjedelmesebben idézni: „[A] kormányzat belső szerkezetét kell úgy felépíteni, hogy az alkotóelemek kölcsönös összefüggéseik révén, a számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartsák egymást [...] A leghatékonyabb biztosíték az ellen, hogy minden hatalom fokozatosan egyazon ágazatban összpontosuljon, mégiscsak az, ha megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges alkotmányos eszközöket (constitutional means) és a személyes indítékokat (personal motifs) ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek [...] Becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie. Az emberi érdeket össze kell kapcsolni a helyi alkotmányos jogokkal.”²³ A hatalommegosztás így meghatározott súlyok és ellensúlyok (*checks and balances*) elve magasabb rendű, mint a demokratikus legitimitás jogokat keletkeztető hatása, ennek következtében korlátja is annak.

3.2. Az emberi jogok elismerése és biztosítása

Az ember és polgár jogainak 1789. évi deklarációja szerint „a közösség nyomorúságának és a kormányzat romlottságának egyedüli oka, hogy az emberi jogokat nem ismerik, elfeledték, vagy megvetéssel illetik”, ezért a francia nép nemzetgyűléssé egyesült képviselői

²¹ Vessd össze SARTORI 1999, 26–27.

²² Vessd össze NEUSTADT, Richard E. (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, The Free Press. 29.

²³ MADISON, James (1998): A föderalista, 51. szám. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa. 379. és 381.

elhatározták az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt jogainak ünnepélyes kinyilatkoztatását. A deklaráció azt a természetjogi szemléletet tükrözi, hogy az emberi jogok a kormányzat létrejötte előtt és akarától függetlenül léteznek, felettük a közhatalom nem rendelkezik. A természetjogi felfogás ebben a radikális formában ma már aligha képviselhető, de az emberi jogok elismerésének még mindig az az alapja, hogy azok az ember természetéből következnek, attól elválaszthatatlanok, ezért a kormányzat azokat csak elismerheti, de nem kezelheti tőle függő jogokként. Az emberi jogok a nép hatalmának is alapját képezik, mert nélkülük elképzelhetetlen, hogy a nép emberek sokaságaként létezzen és cselekedjen. Az emberi jogok előfeltételei annak, hogy a népet ezzel a névvel illethessük, mert az emberi jog valójában az ember megnevezés szinonimája. Ha nincs emberi jog, ember sincs. Az ember jogállása attól emberi, hogy senkinek sincs joga rendelkeznie felette. Az ember addig maradhat személy, vagy úgy is mondhatjuk: alany, amíg a szabályozás tárgygyá nem teszi.

Az emberi jog olyan elsődleges értéket jelenít meg, amelyről dönteni nem lehet, az általában követett demokratikus elvek szerint sem. Az emberi jogok érinthetetlenségét kifejező felfogást látjuk viszont az amerikai alkotmány első kiegészítésében (1791), amely kimondja, hogy a Kongresszus nem alkot törvényt (*shall make no law*) a vallással, a szólás- és sajtószabadsággal, a békés gyülekezéssel és a kormányhoz intézett panaszok tárgyában, azaz felhatalmazástól függetlenül kategorikusan korlátozza a kormányzat jogait.²⁴ Plasztikus megfogalmazását találjuk még ennek a szemléletnek az Alkotmánybíróság önértelmezésében, amely szerint az emberi jogi kérdések megítélésében a gyakorlatias viták és a közvélekedés nem játszhatnak szerepet.²⁵

3.3. Az alkotmány elsőbbsége

Minden alkotmányos demokrácia alapja, hogy az alkotmány a többi jogszabályhoz képest elsőbbséget élvez.²⁶ A jogforrási elsőbbség gondolata már Edward Coke 1610-ben kifejtett érvelésében megjelent, midőn azt állította, hogy a *common law* érvénye megelőzi a parlament által elfogadott törvényt. A 18. század első felében Emmerich de Vattel az alkotmányt *alaptörvényként* jellemezte, amelynek szükségképpen felette kell állnia azoknak az autoritásoknak, amelyeket ő maga hozott létre. Az alkotmány elsőbbsége alapján Alexander Hamilton azt a következtetést vonta le, hogy nem lehet érvényes az a törvény vagy bármely más döntés, amely ellentétes az alkotmánnyal.²⁷ A népnek joga van módosítani vagy érvényteleníteni az alkotmányt, ha úgy találja, hogy akadályozza boldogulásában, ebből azonban nem következik, hogy ha olyan felindulás lesz úrrá a választók többségén, amely összeegyeztethetetlen az alkotmány rendelkezéseivel, jogosan szeghetnék meg annak rendelkezéseit. Az alkotmány elsőbbsége azt jelenti, hogy előírásaival ellentétben álló döntések demokratikus úton sem szülehetnek.

²⁴ Vess össze TRIBE, Laurence H. (1988): *American Constitutional Law*. Second Edition. Mineola – New York, The Foundation Press. 379.

²⁵ Vess össze SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 443.

²⁶ Vess össze STARCK, Christian (1995): *Der demokratische Verfassungsstaat*. Tübingen, J.C.B. Mohr. 33–34.

²⁷ Lásd HAMILTON, Alexander (1998): A föderalista, 78. szám. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa. 555.

III. Jogállamiság

Gárdos-Orosz Fruzsina

1. A jogállamiság fogalma

Aligha vitatható, hogy a jó állam bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell, hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jobbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága és az állami szervek jogszerű működése.

Épp amennyire közmegegyezés látszik azonban abban, hogy a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása elengedhetetlen az állam működése során, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) pontos fogalmáról. A jogtudomány körében többféle definíció alakult ki, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey,¹ a Lon Fuller² és a Joseph Raz³ jogtudósok által kidolgozott meghatározások a legismertebbek. Ezek a meghatározások elsősorban a jogállamiság mint **az állam joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze**. Bár a jogállam a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, az igazolásáról, tartalmáról és hatáiról napjainkban is folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik.⁴

2. A jogállamiságról elméletben

Az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston nevével fémjelzett természetjogi elgondolás szerint annak figyelembevételével kellett kialakítani az ember alkotta jogot (*ius humanum*), hogy létezik egy isteni jog, amely e fölött áll.⁵ Amikor ez a felfogás háttérbe szorult, az állami jogoknak már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre.⁶ Három alapvetően megkülönböztethető megoldás született: **az angol rule of law, a francia konstitucionalizmus és a német Rechtsstaat** koncepciója. A szabadságjogok

¹ DICEY, Albert V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th ed. London, Macmillan & Co.

² FULLER, Lon L. (1995): Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK.

³ RAZ, Joseph (1979): The Rule of Law and Its Virtue. In RAZ, Joseph: *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Oxford, Clarendon Press.

⁴ A jogállamiság tartalmi elemeinek komplexitásáról és a jogállam mérhetőségéről lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (2014a): A Jó Állam jogállami követelményei. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE. Jelen fejezet ezen tanulmány szerző által írott részein alapul.

⁵ FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.

⁶ JAKAB András (2007): A szükségállapot alapvető dilemmája. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 2. sz. 45.

védelmének zálogát a franciák a rendes bíróságtól elkülönült közigazgatásban látták, amelynek része, hogy a közigazgatási bíráskodással összefüggő jogvédelem is a közigazgatáson belül valósul meg. Később a hatalomkorlátozás záloga, hogy a *Conseil d'État* mellett *Conseil Constitutionnel* is működik, amely kifejezetten a jogszabálytervezetek alkotmányossági vizsgálatára volt eredetileg hivatott.⁷

A joguralom gondolata **Albert Venn Dicey** megfogalmazásában vált ismertté. Dicey szerint ez azt jelenti, hogy **a kormánynak nincs önkényes hatalma, tehát a jog elsődleges a hatalommal szemben.** Ennek garantálása intézményes garanciák megteremtését teszi kívánatossá. Mivel Dicey a *common law* rendszerben gondolkodott, azt is kifejtette a jogállamiság részeként, hogy a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jogot mindenkinek be kell tartani. Ezen értelmezése hasonló tartalmat kapott, mint „a törvény előtt mindenki egyenlő”. Dicey szerint az *common law* értelemben vett alkotmány a rendes jog része, azt az emberek harcolták ki a bíróságok előtt, és mindenkinek be kell tartania.

A német *Rechtsstaat* gondolatát Takács Péter jogtudós egy Robert Mohl-szemelvénnyel mutatja be. Ezek szerint a jogállamiság az értelem vezette állam, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.⁸ A jogállamiság érték kategóriaként született, majd általános értelmezési elvvé, később normatív fogalomná vált. A normatív fogalomnak sok jogi elv képezi a részét, például az, hogy a jogrendszer hierarchikusan épül fel, élén az alkotmánnyal, a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött, a törvényalkotás tárgyköreit törvény rögzíti, jogszabálynak visszaható hatálya nem lehet, a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat, a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik, jogbiztonság van, közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíráskodás biztosítja, a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv, az alkotmányosság biztosítékát az Alkotmánybíróság jelenti.⁹

Jakab András és Györfi Tamás összefoglaló céllal készült elméleti munkája az Alkotmány kommentárja vonatkozó részében a Lon Fuller által alkotott jogállamiság-fogalmat állítja előtérbe. Ezek szerint a formális jogállamiságnak nyolc kritériuma van. Ezek egy része a törvényalkotás, más részük a jogalkalmazás számára fogalmaz meg követelményeket. Kifordítva Fuller kritériumait, rögzíthető, hogy egy jogállamban az államnak csak jogszabályokkal lehet előírni a magatartási normákat, a jogszabályoknak hozzáférhetőnek kell lenniük, érvényesülnie kell a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogszabályoknak érthetőeknek és világosaknak kell lenniük, nem lehetnek egymásnak ellentmondóak, és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen elvárásokat. A jogszabályok nem változhatnak követhetetlenül gyakran, illetve a kihirdetett jogszabályok és azok tényleges megvalósulása között összhangnak kell lennie.¹⁰

Egyes elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege, hogy **legyen olyan fórumrendszer (azaz alkotmányos intézmények, részben állami szervek) és eljárási szabályok, amelyek a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszik.** Ez azért fontos, hogy

⁷ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2014): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág. 171–211.

⁸ MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK. 32–36.

⁹ TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 209–212.

¹⁰ FULLER 1995, 114.

a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek.¹¹ Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül egy, a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött, és még azon is túlmutató **politikai eszmény**.¹²

Az állam jogszerű, ha szubsztanciája a jogban rejlik.¹³ Bár a jogátvétel eredményeként a német *Rechtsstaat*, az angol *rule of law* vagy a francia *konstitucionalizmus* alapján működő jogállamok vitathatatlanul közeledtek egymáshoz, még most is vannak különbségek az egyes államok között a tekintetben, hogy hogyan képzelik el a jog uralmát. Az egyes államokban a fent felsoroltak közül más és más garanciákat tekintenek elengedhetetlennek, mégis van a jogállamiságnak egy közös értelmezése, amelynek lényege a hatalom korlátozottsága.¹⁴

Máthé Gábor jogtudós szerint a „mi jogállamunk” olyan állam, amelynek fő gondolata a jogbiztonság, és éppen ezért a jog az állam működésének a mércéje. **A jogállam tehát alkotmányos állam, amely meghatározza a törvényhozás eljárási szabályait, a törvény állama, amely szabályozza az egyén magatartását, állami szerveket hoz létre, amelyeknek meghatározza a felépítését és a kompetenciáját, illetve jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni.**¹⁵

A magyar jogirodalom sokszor a német jogfejlődésre hivatkozik, ahol a 19. században elsősorban a **formális jogállam** megerősítése volt a cél, a **közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni**. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a **materiális jogállam** fogalma került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy **az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak**. A második világháborút követően Németország után a legtöbb alkotmányos demokrácia áttért a materiális jogállam koncepció érvényesítésére, és Magyarország is ezt a felfogást vette át az 1989-es rendszerváltáskor.¹⁶ A jogállamiság legáltalánosabb értelemben a jog uralmát jelenti, a **jogbiztonságot, a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását**. Az általános jogállami követelmények között a közjogi érvényesség azt jelenti, hogy **jogszabályt csak arra alkotmány útján feljogosított szerv hozhat, jogilag előírt eljárásban, jogszabályban meghatározott rendben és többségi döntésként. Jogszabályban előírt módon továbbá ki kell hirdetni, közzé kell tenni a jogszabályt, és meg kell határozni a hatálybalépés idejét és módját.**¹⁷ **A jogállamiság fogalmának normatív tartalma van.** A jogállamiság egy konkrét alkotmányossági mércét jelent, egy adott norma megítélhető önmagában a jogállam mércéje alapján. A jogállamisághoz tartozik mindezekben a szempontokon túl a hatalommegosztás igénye és az emberi jogok védelme. Így alakul a formális jogállamiság koncepciója kiegészülve a materiális

¹¹ SCHAUER, Frederick (2014): A jogszabályok és a jog uralma. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós szerk.: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor. 418–419.

¹² GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): Jogállamiság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 156.

¹³ MÁTHÉ Gábor (2013): Szuverenitás – Jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 19.

¹⁴ SAJÓ 1995.

¹⁵ MÁTHÉ 2013, 18.

¹⁶ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2013, 72. A vonatkozó fejezetet Trócsányi László jegyzi.

¹⁷ SMUK Péter szerk. (2014): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Széchenyi István Egyetem. 58–59. és 60.

jogállamiság koncepciójává. Egy demokratikus államban korlátlan és korlátozhatatlan hatalomgyakorlás nincs. Az alkotmányos jogbiztonság címszó alatt tehát a normavilágosságot és egyértelműséget, az eljárási jogbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a jogkövetésre felkészüléshez szükséges kellő hatálybalépési idő követelményét, a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmát értjük, és emellett a hatalommegosztást és az állam aktív alapjogvédelmi kötelezettségét.¹⁸

Az alkotmányokban a kiemelkedő normák közé tartoznak a jogállamiságról szóló alkotmányi rendelkezések, amelyek igazoló normaként funkcionálnak a többi norma számára.

3. A nemzetközi és az európai uniós környezet

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése összegzi, hogy **a jogállam fogalmi elemei a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.**¹⁹ Az európai közös alkotmányos örökségnek emellett két fő eleméről olvashatunk általában a jogállamisággal kapcsolatban a nemzetközi elvárások szintjén: az egyenlőséget és a politikai pluralitást biztosító választási szabályok mellett rendszeres időközönként lebonyolított szabad választásokról, illetve az emberi jogok védelméről.

Az európai értelemben vett jogállamiság az alaptörvényen kívül álló és ennél fogva tárgyilagos érték- és eszmerendszer.²⁰ A jogállamiság elvei minden közhatalmat gyakorló jogalanyt kötnek, ezért jelenik meg a kérdés az Európai Unió értékrendjében is. Úgy tűnik, hogy míg más alapértékek, mint az egyenlőség vagy a kisebbségi jogok elismerése tekintetében elég nagy a nézetkülönbség az uniós tagállamok között, a jogállamiság jelentősége kapcsán hasonló álláspontra helyezkedik mindenki.

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikk második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára. Ezt az értelmezést az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és a 49. cikke is megerősíti, amelyek azt mondják ki, hogy az uniós tagállamok megfoszthatók bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami nemzeti identitás, amelyre hivatkozással egyes tagállami szabályozások esetében kivételt lehet képezni egy uniós rendelkezés kötelező hatálya alól, nem vonatkozhat a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt alapértékekre, azaz a jogállamiságra sem.²¹

Az uniós jog működésének alapvető elve a bizalom, az abban való hit, hogy más tagállamok is alkalmazzák a közös jogot. A bizalom elve pedig azon az alapfeltételezésen alapul, hogy az uniós tagállamok jogállamok, ahol a jog érvényesülését a jól ismert

¹⁸ SMUK 2014, 62–64.

¹⁹ 2011. március 24. CDL (2010) 141rev2 Draft Report on the Rule of Law, § 40–63.

²⁰ KÜPPER, Herbert (2011): A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 93.

²¹ A jogállamiságról szóló rendelkezés akkor került be az integráció joganyagába, amikor a jogállamiság megsértése miatt Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat kívánták jogi alapokra helyezni. KÜPPER 2011, 93–94.

kritériumok biztosítják. A kölcsönhatás a tagállamok és az unió *sui generis* jogrendszerei között azt eredményezi, hogy az uniós elvárások mind a német *Rechtsstaat*, mind a *rule of law*, mind a francia konstitucionalizmus elképzeléseit ötvözik.²²

A jogállam lényegének ma már egész Európában az számít, hogy a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi.²³ Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke és volt köztársasági elnök is erre utal 1983-ban megjelent monográfiájában, amikor azt magyarázza el, hogy más magatartási normák, mint az erkölcs vagy a vallás diverzifikálódása és hatóerejének gyengülése miatt ma már az emberek végső soron a jogtól várják a választ a problémáikra.²⁴

Herbert Küpper német jogtudós a modern jogállam fogalmi elemei között az alábbiakat sorolja föl, és a közös európai alkotmányos hagyomány részeként is ezeket tartja számon. A jogállam része az átfogó jogi szabályozás igénye, az, hogy cselekvési parancs vagy cselekvési program formájában minden jogviszonyra vonatkozik egy szabály, és ez a szabály mindenkire egyenlően vonatkozik. A materiális jogállam fogalmi keretein belül pedig a jognak igazságosnak kell lennie. Alapvető igazságosságnak bizonyosan a **jogegyenlőség** számít ma Európában. Minden jogi különbségtétel tehát külön indokolást igényel.²⁵ Az európai jogállamiság garanciális eleme emellett a **hatalommegosztás, a független bíráskodás, a bírói út garanciája, az alkotmánybíráskodás, a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, ezen belül a közigazgatás törvényessége, a törvény fenntartása, a törvény elsődlegessége, a politikailag semleges közigazgatás és az, hogy a jogellenes közhatalmi tevékenységnek legyenek jogkövetkezményei.**²⁶ A szakirodalom a jogbiztonsággal kapcsolatban is megfogalmaz további, a közös európai hagyomány részének tekinthető feltételeket, részelemeket a formai és a tartalmi feltételek körében. Tartalmi feltételként említi a **visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét. Az arányosság külön elvként jelentkezik, azaz az állami intézkedés nem okozhat az elérni kívánt előnynél nagyobb hátrányt.** A jogegyenlőség a közös alkotmányos hagyományok alapján az önkényesség fogalmában gyökerezik, vagyis **nem lehet indokolatlanul különbséget tenni az emberek között.** Végül az **alapjogok tiszteletben tartását** is jogállami értéknek említi a szerző, és megjegyzi, hogy mindez, tehát a jogállami értékrend csak úgy tud érvényesülni, ha **semleges az állam, semleges a jog.**²⁷ Ezt az álláspontot erősíti meg Kukorelli István jogtudós is az Alaptörvény és az Európai Unió szintjén megjelenő jogelvek összevetését elvégző írásában.²⁸ A jogállamiság Európai Unión belüli megóvására szolgáló keret – amelyet 2014. március 11-én fogadott el az Európai Bizottság – a jogállamiságot helyezi a középpontba. Úgy tarja, hogy a jogállamiság az alapja valamennyi olyan értéknek, amelyre az unió épül. A jogállamiság tiszteletben tartásának garantálása révén a többi alapvető érték védelmét is meg lehet erősíteni. Az Európai Bizottság az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kifejtett elvek

²² KÜPPER 2011, 96

²³ KÜPPER 2011, 97.

²⁴ SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jog elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

²⁵ KÜPPER 2011, 98.

²⁶ BORBÁS Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, HVG-ORAC.

²⁷ KÜPPER 2011, 99–105.

²⁸ KUKORELLI István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 4–12.

alapján tágan határozta meg a jogállamot, amely lényegében véve olyan rendszert jelent, ahol alkalmazzák és végrehajtják a jogszabályokat. A keret második melléklete a következő elemeit határozza meg a jogállamiságnak: a jogszerűség elve, a jogbiztonság elve, a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata független és hatékony rendszerben, a hatalommegosztás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése és a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése, amely ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód elvét is jelenti.²⁹

4. A jogállamiság a magyar alkotmányjogban

A demokratikus rendszerváltás Alkotmányához hasonlóan az Alaptörvény Alapvetés B. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege egyezik az Alkotmány szövegével, az Alaptörvény és az Alkotmány eltérő identitásából fakadóan szükséges újragondolni, hogy mit értünk jogállamiságon a magyar alkotmányos demokráciában.³⁰ Ennek a fogalomnak a definiálásához és részlemeinek meghatározásához elsősorban az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorlatát tudjuk alapul venni. Mivel megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata a szövegegyezésből következően elméletileg támaszkodik a korábbi alkotmány alapján kialakított értelmezési tételekre, a jogállamiságra vonatkozó, 2012 előtt megfogalmazott alkotmányos tételeket is áttekintjük. Magyarország ma már számos, többek között a jogállamiság egységesülő követelményrendszerének egyes elemei érvényesítésére hivatott nemzetközi egyezmény részes állama. Emellett az Európai Unió tagja. Mindez alapvetően befolyásolja azokat a kereteket, amelyekben az alkotmánydogmatika és az alkotmányelmélet újabb változásait értékelni tudjuk.

4.1. A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata

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

²⁹ Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_hu.htm (letöltés ideje: 2019. 03. 27.) Ezeknek az elveknek a teljesebb kifejtése megtalálható az *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* című közlemény első mellékletében.

³⁰ A régi és az új szabályok összevetéséről és az annak kapcsán kialakult alkotmánybírósági értelmezési gyakorlatról lásd TÉGLÁSI András (2014a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b.

értéktartalmának is érvényesülnie kell.”³¹ A tankönyv fogalma szerint „a jogállamiság részben más, az Alaptörvényben külön megtalálható, nevesített rendelkezések maradéktalan érvényesülését, részben más rendelkezésekben ki nem fejeződő alkotmányos értékek és tartalmak, követelmények együttesét, foglalátát jelenti”.³²

Az Alaptörvény a jogállamiság kimondása mellett annak számos követelményét külön nevesítve határozza meg. A jogállamiság tehát speciális fogalom, mert a jogállamiság fogalmából és annak részelemeiből áll.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben, az Alaptörvény első évében az alábbi tárgykörökkel kapcsolatban érintette a jogállamiság kérdéskörét. A normakollízió kérdése,³³ a jogállamiság mint bizalomvédelem,³⁴ a jogállamiság mint a kellő felkészülési idő garanciája,³⁵ a jogállamiságból fakadó normavilágosság,³⁶ a jogállamiság mint a szerzett jogok védelme,³⁷ mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.³⁸ Az alkotmányjogi panaszos gyakorlattal kapcsolatban a jogállamisággal összefüggésben az Alkotmánybíróság pedig elsősorban azt vizsgálta, hogy a jogállamiság képezheti-e a jogsérelem alapját.³⁹

2013-ban is hasonló tárgykörökben születtek határozatok a jogállamiság értelmezése körében.⁴⁰ 2013-ban a jogállamiság egyik meghatározó elemével, a jogbiztonsággal foglalkozott legtöbbször az Alkotmánybíróság. A jogbiztonságot

- a bűnüldözés kockázatmegosztási elve,
- a joggyakorlat egységének biztosítása,
- a közhatalom törvény alá rendeltsége,

³¹ PATYI András (2013b): Jogállamiság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 27.

³² PATYI 2013b.

³³ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]–[60], [63]–[64].

³⁴ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24], [29], [34].

³⁵ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [14], [138]–[151].

³⁶ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [26]; 31/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [50]; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]–[65], [84]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76], [79], [85], [111], [113].

³⁷ 25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [4], [37]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [12], [113]–[119], [136], [162].

³⁸ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]–[91]; 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48], [51], [68]; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33].

³⁹ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [13]–[17]; 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3327/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]–[12]; 3346/2012. (XI. 19.) AB végzés, Indokolás [6]–[8]; 3377/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].

⁴⁰ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [65], [78]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [46], [48], [56], [68], [80], [86], [88], [106], [127]; 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [40], [50]–[51], [55]–[56]; 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15]; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [15], [17]–[18]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [120]–[121]; 24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [36], [42]–[43], [45]–[47]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [43]; 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [147], [149]–[151], [153]; 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]–[70], [72]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [27], [43], [45]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38], [48]; 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [21]; 3103/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [24]; 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]; 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [12], [40], [51]. Kifejezetten a formális jogállamiság kérdését érinti a 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [19].

- az időszerűség,
- a jogalkotói hatalommal való visszaélés,
- a kellő felkészülési idő,
- a normavilágosság,
- a szerzett jogok védelme, valamint
- a visszaható hatályú jogalkotás tilalma szempontjai alapján elemezte.⁴¹

A egyik legátfogóbban például az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alaptörvényhez fűzött átmeneti rendelkezések alkotmányosságát elbíráló AB határozat foglalkozott a jogállamisággal [45/2012. (XII. 29.) AB határozat]. A bírói nyugdíjkorhatár csökkentésével foglalkozó ügy [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] és a választási regisztrációról szóló határozat [1/2013. (I. 7.) AB határozat] pedig a jogállamiság fogalmának két további lényeges aspektusát világította meg a hatalommegosztás, illetve a demokratikus választások jelentőségének hangsúlyozásával. A következőkben ezt a néhány igen jelentős konkrét példát tekintjük át részletesebben annak bemutatására, hogy hogyan működhet a jogállamisággal összefüggő alkotmányos jogvédelem.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket (Ár.) alkotmányozóként fogadja el. Az Ár. szabályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos Alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás volt, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezések. **Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvényben megállapított, a jogalkotásra vonatkozó formalizált eljárási szabályok betartása a jogállamiságból fakadó alapvető alkotmányos követelmény, ezért e szabályok betartását akkor is vizsgálja a testület, amikor az Országgyűlés alkotmányozóként jár el.** Az Alkotmánybíróság e feladatköre az Alaptörvény védelméből fakad, amely Alaptörvény meghatározza, hogy Magyarország jogállam. A jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek a túllépése olyan súlyos eljárási szabályszegésnek minősül, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségének a megállapítását, így a jogszabály megsemmisítését vonja maga után. Bár ebben az esetben az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására szóló felhatalmazást az Alaptörvény tartalmazta, a keretek túllépése az így megalkotott szabályok semmisségét eredményezte. Az Alkotmánybíróság szerint ezekre úgy kell tekinteni, mintha létre sem jöttek volna.⁴²

Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg az Ár.-nek az Alaptörvényhez kapcsolódó olyan átmeneti rendelkezéseit, amelyek megfeleltek az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásnak. **Az Alaptörvény védelme érdekében azonban a testület több alkotmányos követelményt is megfogalmazott az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére vonatkozó eljárást érintően.** Ezek közül kiemelten is fontos, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, így valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon be kell épülnie az Alaptörvénybe. Az olyan rendelkezések, amelyek nem

⁴¹ A gyűjtést az Alkotmánybíróság éves kötetének tárgymutatója tartalmazza. *Az Alkotmánybíróság határozatai*, éves kötetek. Budapest, Magyar Közlönykiadó.

⁴² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104].

tartoznak az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe, nem jelenhetnek meg az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő önálló jogszabályban és annak módosításaiban sem.⁴³

A bírói nyugdíjakkal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) számú AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszos eljárásban vizsgálta a bírák jogállásáról szóló törvénynek azokat a szabályait, amelyek a korábbi 70. életévhez képest 2012. január 1-jével csökkentették a bírói szolgálati viszony felső korhatárát. Az új szabályok szerint a bírót a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” elérésekor fel kellett menteni, ami azt jelentette, hogy az új felső korhatár a bíró születési évétől függően a 62. és a 65. életév közé került. A vizsgált rendelkezések alapján a felső korhatárt elérő bírakat a születési évüktől függően két lépcsőben, de legkésőbb 2012. december 31-ig fel kellett menteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új szabályozás formai és tartalmi szempontból is sértette a jogállamiságból fakadó bírói függetlenséget, és az ebből eredő alkotmányos követelményeket. Formai szempontból garanciális jelentősége van annak, hogy a bírói hivatás gyakorlásának időtartamát, vagyis azt a felső korhatárt, amelynek az eléréseig a bírák elmozdíthatatlanok, sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szóhasználatától a bírák jogállásáról szóló törvény eltér. A vizsgált szabályozás továbbá lehetőséget adott olyan értelmezésre, amely a korhatár meghatározását nem sarkalatos törvény körébe utalja. Az alkotmányjogi panaszosok esetében egyébként ténylegesen ez történt. A bírói felső korhatár mértékét a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló nem sarkalatos törvény életkortól függő, mozgó korhatárától tette függővé.

Tartalmi szempontból a vizsgált szabályok alkalmazása az Alkotmánybíróság szerint azzal járt, hogy az érintett bírakat rövid időn belül, adott esetben három hónap alatt elmozdították hivatalukból, és az ügyeik más bírákhoz kerülnek át. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a bírák szolgálati viszonyának felső korhatárát az alkotmányozó vagy sarkalatos törvény alkotója viszonylag szabadon állapíthatja meg, és az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le, a jogállamiság elvéből következik, hogy a felső korhatár csökkentésével járó új korhatárt csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bírák elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet bevezetni. Ez garantálja ugyanis a bírók függetlenségét, amely az a szilárd intézményi alap, amelyre minden jogállam épül.⁴⁴

A választási regisztrációról és a választási rendszerrel összekapcsolható egyes más szabályok alkotmányosságáról döntő 1/2013. (I. 7.) AB határozat a választási alapelvek érvényesülését szintén a jogállamiság fogalomrendszerébe ágyazta be. Jogállamról nem beszélhetünk akkor, ha a nép részvételét a hatalomgyakorlásban nem biztosítják a rendszeresen, a választási alapelvek tiszteletben tartása mellett lebonyolított választások.⁴⁵ A jogállamiság fogalmának elméleti értelmezése is két alapvető elem felől közelíti meg a formális jogállamiság kérdését. Az egyik megközelítés a jogszabályok közjogi érvényességére kérdez rá, a másik pedig arra, hogy milyen legitimációs alapon születnek ezek a jogszabályok. Az egyenlő részvételen alapuló tisztességes választás ezért az egyik legfontosabb alkotmányjogi kérdés.

⁴³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [86].

⁴⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, különösen indokolás [75], [83].

⁴⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [52].

Bár az alkotmánybíróági gyakorlat korántsem minden esetben felel meg a korábbi gyakorlat által kikristályosított felfogásnak,⁴⁶ összességében véve elmondható, hogy a jogállamisággal kapcsolatos viták⁴⁷ ellenére az alkotmányelméleti megközelítések, alkotmányos elvárások hasonlóak maradtak az Alaptörvény hatálybalépését követően is.

4.2. Az Alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás

Tehát nemcsak az Alaptörvény és az Alkotmány szövegegyezése, hanem a 2012 utáni alkotmánybíróági gyakorlat is indokolja, hogy kiindulópontnak tekintsük a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróasága 1992-ben született határozatát, amely a jogállamiságot a köztársaság alapértékévé nyilvánította.⁴⁸ Az Alkotmánybíróaság szerint a jogállam tétele az Alkotmányban nemcsak kisegítő jellegű alapelvi szabály, hanem olyan önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.⁴⁹ „[A] jogállam minősítése egyszerre ténymegállapítás és egyszerre program is. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá. A jogállam megvalósulása folyamat.”⁵⁰

Az Alkotmánybíróaság kimondta, hogy a jogállamiság megköveteli, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára (normavilágosság elve). A jogbiztonságot sérti a visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabályok gyakori változtatásai, a jogszabályok kellő felkészülési idő nélküli hatálybaléptetése. A jogalkotás során a jogalkotó a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartsa be, hogy ne fordulhasson elő ezek súlyos sérelme, amely közjogi érvénytelenséghez vezet.⁵¹

Az Alkotmánybíróaság a materiális jogállamiság fogalmát is operacionalizálta. Kimondta, hogy az „államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magába foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét”.⁵²

Bár a hatalommegosztás elve nem szerepelt kifejezetten az Alkotmányban [az Alaptörvényben szerepel a C) cikkben], az Alkotmánybíróaság értelmezéssel a jogállamiság fogalmához kapcsolta ezt a tételt is, amely szerint nem létezhet korlátlan hatalom, a hatalommegosztás elvének érvényesülnie kell a jogállamban. Ennek természetesen számos konzekvenciájáról rendelkezett az Alkotmánybíróaság az elmúlt közel 24 év során.⁵³

⁴⁶ Lásd például 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

⁴⁷ VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.

⁴⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–65.

⁴⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.

⁵⁰ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.

⁵¹ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.

⁵² 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 107, 209.

⁵³ Lásd például 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 50–51.

Az Alkotmány alapján kialakult alkotmánybíróági gyakorlat teljességre törekvő bemutatása nem lehetséges.⁵⁴ Így van ez azért is, mert a jogállamiság fogalma az egyik leggyakrabban használt elem az alkotmánybíróági gyakorlatban. Így van ez azért, mert a testület sokszor akkor is a jogállamiságra hivatkozott, amikor egy speciális alkotmányos jog vagy érték elemzését, értelmezését folytatta le.

5. A jogállamfogalom egy lehetséges definíciója

A jogállamiság mint paradigma kezelése azért nehéz, mert több szinten közelíthetjük meg a kérdést. Az első szint a fogalom normatív és nem normatív értelmezése. A normatív értelmezésen belül is meg kell különböztetnünk az úgynevezett formális és a materiális jogállamisághoz kapcsolódó felfogást. Az Alkotmánybíróóság gyakorlatának elemzésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogállamiság egyes kritériumai nem feltétlenül a jogállamiságba való ütközés vizsgálatakor jelennek meg a gyakorlatban, hiszen az alapvető jogok védelme vagy éppen a hatalommegosztás már a külön nevesített alkotmányi, alapvető jogi rendelkezésekben ölt testet.

Varga Csaba jogfilozófus a *Jogállamiság, egy éthosz dilemmája* című 2011-ben megjelent írásában⁵⁵ átfogó értelmezést ad a jogállamiságról, amely élesen rávilágít a fogalom komplexitására. Lényegi üzenete a jogállamiságnak eszerint az egymással ütköző értékek közt a jogállamiság éthoszának megfelelő egyensúlyozás művészete és mestersége; olyan állami törekvés, amely sohasem zárul le és ér véget. „Örökös tanulási folyamatot feltételez, mert új kihívások folyvást felmerülve folyvást új válaszokat kényszerítenek ki, új összefüggésekben mutatva a jogállami igény kiegyenlítő arculatát.”⁵⁶ Az Alaptörvény hatálybalépése után a jogállamkritikák rámutattak arra, hogy egy jogállamban a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét nem lehet megszüntetni vagy ebből egyes kormányzással összefüggő területeket kizárni, az igazságszolgáltatást nem lehet politikai kontroll alá helyezni, a Kormány és a Parlament összefonódó közhatalmát ellensúlyozó intézményeket, úgymint az ombudsmant, az igazságszolgáltatást, az Alkotmánybíróóságot, a parlamenti ellenőrző szerveket (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) és a Magyar Nemzeti Bankot nem lehet gyengévé és jelentéktelenné tenni azáltal, hogy részben intézményi átszervezéssel, részben a vezetők személyének politikai szűrésével a kormányzó hatalom befolyása alá kerüljenek. Nem lehet továbbá visszaható hatályú jogalkotás és átláthatatlan, a kellő felkészülési időt nem biztosító jogrendszer, amely sok esetben a személyek egyenlőségét érintő alkotmányossági kérdéseket vet fel olyan alapvető kérdésekben, mint például a demokratikus választási rendszer, amely a politikai közösség működésének alapja.⁵⁷ A szabadságot, békét és biztonságot biztosító jogállamban ezen értékek megőrzésére különösen figyelniük kell.

⁵⁴ Az megtalálható GYÖRFI–JAKAB 2009, 155–195.

⁵⁵ Varga Csaba szerint a jogállamiság egyenesen egy kulturális eszmény, amelynek optimális megközelítésére törekszünk. VARGA Csaba (2011): *Jogállamiság: egy éthosz dilemmája. Társadalomkutatás*, 29. évf. 3. sz. 292.

⁵⁶ VARGA 2011, 287, 292.

⁵⁷ BORDÁS Mária (2012a): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 15–25., BORDÁS Mária (2012b): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? II. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 34–41.

Vákát oldal

IV. A hatalommegosztás

Erdős Csaba

1. A hatalommegosztás mint az alkotmányos demokrácia egyik alapelve

A hatalommegosztás az alkotmányos demokrácia egyik alappillére. A hatalommegosztás és az alkotmányosság elvének szoros összefonódását, sőt elválaszthatatlanságát fejezi ki a nagy francia forradalom egyik nagy hatású dokumentumának, az Ember és polgár jogainak nyilatkozatának XVI. pontja, amely szerint „[a]z olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen, és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya”.¹

Az 1789-ből származó idézet kiválóan mutatja a hatalommegosztás elvének jelentőségét is: a közhatalom megosztása nem öncélú elvárás vagy törekvés, hanem garancia: annak az államszervezeti biztosítéka, hogy a szuverenitásból eredő jogok gyakorlója (gyakorlói) nem él(nek) vissza az e kitüntetett szerepből adódó lehetőségekkel. Elvi síkon persze elképzelhető, hogy az egy kézben összpontosuló hatalom megőrzi „jóságát”, azaz biztosítja az alkotmányosság egyéb követelményeit, például az emberi jogokat vagy az előre látható és kiszámítható jogalkotást és jogalkalmazást. Akár Arisztotelész (i. e. 384–322) államformatanában is találhatunk ennek a gondolatnak alapozást, hiszen nála az államforma helyessége, erényessége csak a hatalomgyakorló(k) motivációján, nem pedig számán múlott: az egyeduralmi monarchia, a kevesek uralmát megvalósító arisztokrácia és a széles középréteg hatalmát biztosító politeia egyaránt erkölcsös, erényes berendezkedés volt, mivel mindegyik a közjó megvalósítására irányult.² Ugyanakkor az elméletek szintjén is korán megjelent az ember – és különösen a hatalomgyakorló ember – jóságában, erényességében való kételkedés. Platón (i. e. 427–347) *Az állam* című művében is utal erre, amikor az általa helyes államformaként kezelt királyságból az elutasított zsarnokságba való átmenet törvényszerűségét vizsgálta.³ Szent Ágoston (354–430) és Aquinói Szent Tamás (1225–1274) szintén rámutattak a hatalomgyakorlás erkölcsi veszélyeire.⁴ Ennek – a történelem által sokszor igazolt – morális ítéletnek, bizalmatlanságnak a szülöttje a hatalommegosztás elve. E „félelemtétel” szerint minél nagyobb hatalma van valakinek, annál jobban meg fog romlani em-

¹ A fordítás forrása: KOVÁCS István – SZABÓ Imre (1976): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK. 80.

² Arisztotelész államformatanát összefoglalóan mutatja be BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Könyvkiadó. 4.

³ PLATÓN: *Az állam*. Jánosy István fordításában online elérhető: <http://mek.niif.hu/03600/03629/03629.htm> (letöltés ideje: 2016. 09. 01.)

⁴ Idézi CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. 11.

berként.⁵ Ezt követte John Locke (1632–1704) is, amikor a „hatalom kihasználására amúgy is hajlamos emberi gyarlóság túl nagy kísértésének”⁶ veszélyéből vezette le a törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztásának szükségességét, de Montesquieu (1689–1755) szállóigévé vált gondolata is az ember természetével magyarázza a hatalommegosztás szükségességét: „Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen [...]”⁷ E téziséből eredő államszervezeti követelményt – nevezetesen azt, hogy a közhatalmat meg kell osztani akként, hogy ne legyen ellensúly, kontroll nélkül gyakorolható (rész)hatalom – csak a felvilágosodás korában fogalmazták meg önmagában való értékként⁸ – azaz nemcsak az erényesség biztosítékaként. Ekkor vált meghatározó államszervezési elvvé a hatalommegosztás – felemelkedve a népszuverenitás (többségi elv, demokratikus legitimáció) mellé.

A hatalommegosztásnak nem alakult ki általánosan elfogadott definíciója, bizonyos elemei azonban paradigmává váltak. Sokféle nézőpontból tekinthetünk a hatalommegosztásra: láthatunk abban

- célt (nevezetesen a hatalomkoncentráció megakadályozását),
- eszközt (hiszen mint a hatalomkoncentráció megakadályozása magasabb rendeltetéssel bír: „biztosítja az egyén és a társadalom szabadságát az államban”⁹),
- tudományos – államtani – elméletet (több neves szerző ezzel kapcsolatos gondolatait tekintjük át a következőkben),
- alkotmányos elvet, követelményt (ekként szerepelt az Ember és polgár jogainak nyilatkozatában is),
- normát (hiszen például az Alaptörvény is megfogalmazza), valamint
- szerencsés esetben gyakorlatot is (amennyiben nem ragad meg a deklarációk szintjén, és az állami működést ténylegesen is áthatja¹⁰).

⁵ Lord Acton szavaival: „Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.” Magyarul idézi SAJÓ 1995, 22. A hatalommegosztás morális alapját hangsúlyozza SMUK Péter: *Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája*. [Megjelenés alatt.]

⁶ John Locke, a modern jogállam elméletének előfutára. Lásd LOCKE, John (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Kolozsvár, Polis. 138.

⁷ MONTESEQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor. 245.

⁸ TAKÁCS Albert (2018): Hatalommegosztás. In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus.

⁹ KORINEK, Karl (2003): A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 677.

¹⁰ A hatalommegosztás színlelésének lehetőségére hívja fel a figyelmet Drinóczi Tímea David Landau „visszélése alkotmányosság”-konceptióján alapuló érvelésében. Ezen gondolatmenet középpontjában az úgynevezett versengő autoriter rendszerek állnak, amelyek „[a]lkotmányi szinten fenntartják például a hatalommegosztás rendszerét, de informális intézkedésekkel és eszközökkel annak tényleges hatását semlegesítik úgy, hogy a velük szimpatizáló (alkotmány)bírákat, vagy más tisztségekre velük szoros kapcsolatban álló személyeket neveznek ki/választanak meg (házánkban lásd az alkotmánybírák számának növelését, a jelölési szabályok megváltoztatását, az új bírák megválasztását, illetve a fontos alkotmányi tisztségekre megválasztott személyeket)”. DRINÓCZI Tímea (2017a): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. 177.

Hasonlóan vélekedik Kiss László alkotmánybíró a 2/2015. (II. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: „Alaptörvénybe foglalt szöveg marad ezért csupán az a tétel is, amely szerint: »[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik« [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Írott szöveg marad, mert intézményeinek működése csupán a fékek és egyensúlyok működésének látszatát képes fenntartani. [...] Közlebről: nem a hatalommegosztás intézményrendszerének pusztá meglétét kellene prezentálnia, hanem az elv gyakorlati érvényesülését kell biztosítania egy demokratikus jogállamnak. A hatalommegosztás elvének

Jelen fejezetben hatalommegosztáson olyan alkotmányos elvet értünk, amelynek célja a közhatalom egy kézben való összpontosulásának megakadályozása akként, hogy ne legyen ellensúly, kontroll nélkül gyakorolható (rész)hatalom. Ekképpen valamennyi olyan államszervezeti megoldást a hatalommegosztás részének tekintünk, amelyek célja vagy hatása a közhatalom egy-egy részének kontroll alatt tartása, illetve ellensúlyozása. Ezen ellensúlyozás egész tárházát kínálja az elméletek és a nemzeti alkotmányok megoldásainak sokasága. Ezekre tekintettel fogjuk vizsgálni a hatalommegosztás institutionális és funkcionális értelmezését, a hatalommegosztás temporális és vertikális dimenzióit, a parlamentáris kormányforma sajátos hatalommegosztási modelljét, illetve villantjuk fel még a közvetlen demokrácia vagy éppen a törvényhozási második kamarák korlátozó szerepét. Ezek részben egymással konkuráló megközelítésmódok, azonban valamennyi ugyanannak a jelenségnek más-más oldalát világítja meg, így együttes alkalmazásukkal pontosabb képet kaphatunk a hatalommegosztás természetéről.

A hatalommegosztás fogalmától érdemes megkülönböztetni a hatalmi ágak elválasztásának követelményét. E két elv mint nagyobb és kisebb halmaz értelmezhető, noha a két fogalmat sok esetben szinonimaként használják: a fentiek szerint a hatalmi ágak elválasztása mint institutionális hatalommegosztás a hatalommegosztás kétségtelenül legfontosabb, de nem kizárólagos módja.

2. A hatalommegosztás elvének kialakulása, fejlődése

2.1. Az előképek

Ahogy arra fentebb utaltunk, a hatalommegosztás elve a 18. század gyümölcse, ez azonban nem jelenti azt, hogy a felvilágosodás e szellemi termékének ne lettek volna elméleti előzményei.

Ezek közül elsőként Platón *Az állam* című munkáját emelhetjük ki, amely az eszményi államban már megjelenítette a feladatelosztást: a bölcsök törvényadó, az örök védő és a kézművesek termelőtevékenységének elkülönítésével.¹¹ E triász messze áll azonban a modern, de legalábbis a montesquieu-i hatalmi triásztól, hiszen egyfelől a modern államra jellemző közhatalom-magánhatalom elválasztására nem törekedett (lásd a kézművesek nem államhatalmi tevékenységének fontosságát), másfelől pedig csak az eszményi állammal foglalkozott, nem a ténylegesen létezővel, vagy legalábbis megvalósíthatóval. Ennek legjobb példáját a modern értelemben vett hatalommegosztás alapjaként elismert érdekvezéreltség elutasítása jelenti. Az államnak erkölcsi küldetése van – még hozzá a boldog és érényes élet biztosítása –, amely nem érhető el a társadalom tagjai szükségleteinek, azaz érdekeinek

kifejezett megsértését (s ezzel alaptörvény-sértést) vélem felfedezni az Alkotmánybíróság hatáskörének radikális csökkentésében, a rendesbírói hatalom önállóságának csorbitását eredményező törvényhozási gyakorlat kialakulásában, valamint abban, hogy egyre gyakrabban jogon kívüli (és túli), metajurisztikus indokokra hivatkozással is feljogosítottnak érzi magát az Országgyűlés arra, hogy – akár a maga által alkotott saját Alaptörvény C) cikkében foglaltak ellenére is a maga javára – átrendezze a hatalommegosztás elve alapján széttelepített hatásköröket.”

¹¹ TAKÁCS Péter – KÖNCZÖL Miklós (2009): *Eszmény és valóság a politikában. Az ókori görög állambölcselet vázlata.* In TAKÁCS Péter szerk.: *Államelmélet I.* Budapest, Szent István Társulat. 24.

kielégítésével: a társadalmi békét nem az érdekek és ellenérdekek összehangolásával kell/ lehet megteremteni, hanem az erkölcsi értékek egyensúlyának kialakításával.¹²

Arisztotelész *Politikája* közelebb állt a gyakorlathoz (lévén a mű 158 polisz berendezkedését írta le), így legtöbbször ez szolgál kiindulópontul a hatalommegosztás előképeinek bemutatásához. Arisztotelész szerint a poliszban a hatalomgyakorlók három tényezője különíthető el: a közügyekről tanácskozők testülete, a magisztrátusok, illetve a bírák.¹³ Annak ellenére, hogy az antik Hellász városállamaiban a közügyekről tanácskoző testületek, az eklézsiák (népgyűlések) a közvetlen demokrácia intézményei voltak – nem pedig küldöttek, követek, képviselők testületei –, roppant vonzó e triászt a montesquieu-i hatalmi ágakkal azonosítani. A kínálkozó párhuzamvonás azonban legalább két korlátba ütközik: egyrészt minden államban – még a kis területű és lakosságszámú városállamban is – szükségszerű a közfeladatok ellátásának elosztása: nem végezhet el minden feladatot egy személy, illetve szerv (ez a platóni feladatelosztást idézi, de számottevő különbség, hogy Arisztotelész „triász” csak közhatalmi tevékenységeket ölel fel). A munkamegosztás azonban nem jelent feltétlenül hatalommegosztást is, ahhoz szükséges a hatalmak egyensúlyára való törekvés is, amely ilyen kifejezett formában nem szerepel Arisztotelész művében, de ahhoz annak későbbi értelmezői sem fűznek hasonló tartalmat. Szintén vonzó lehet az arisztotelészi politikai filozófiából a *mikté politeia*, azaz a vegyes kormányzat elmélete, mint a hatalommegosztás forrása. Eszerint teret kell engedni a különböző társadalmi erőknek a poliszban, de alapvetően a középosztályra kell támaszkodni. A kormányzat attól vegyes, hogy megjeleníti más társadalmi csoportok – így a legszegényebbek és leggazdagabbak – érdekeit is, de a középosztály lesz a döntőbíró, ekként védve a poliszt a végletektől, amelyek a társadalmi egyensúlyt veszélyeztetik.¹⁴ A vegyes kormányzat az értékek elegyítésében is megjelenik: a helyes berendezkedés az érdem, a vagyon és a szabadság között egyensúlyoz.¹⁵ Bármennyire is képesek voltak intézmények átvenni az eszmények szerepét Arisztotelésznél, a nemkívánatos államformák, berendezkedések – köztük a türannisz, azaz a zsarnokság – kialakulásának megelőzésében nem a polisz szervei-intézményei, hanem a társadalmi csoportok közti egyensúlyé volt a főszerep. Így az arisztotelészi polisz-szervezési modell nem intézményközpontú, azaz institucionális, s így nem is törekedhetett intézmények, szervek közti ellensúlyok kialakítására.

A vegyes kormányzat teóriája a római kor állambölcselei körében is kedvező visszhangra talált: ezen érából a pun háborúk (i. e. 264–146) történetírójának, Polübiosznak (i. e. 203–120) a munkássága emelhető ki. Ő nemcsak egyszerűen korának római államára aktualizálta a *mikté politeia* elvét – s mutatott rá arra, hogy a consuli intézményben az egyeduralom, a senatusban az arisztokrácia, a *comitiában* (népgyűlésben) pedig a demokrácia ölt testet, ezért a korábban külön, egymást váltva megjelenő államformák párhuzamosan vannak jelen Rómában –, hanem hangsúlyozta azt, hogy „mihelyt az állam egyik alkotórésze túlbujánoznán, a kellőnél nagyobb hatalomra törekednék, akkor, mivel egyik hatalma sem teljes önmagában, hanem [...] mindegyiknek szándékát ellenfelei megghiúsíthatják: végső soron az állam egyik alkotórésze sem emelkedhet a többi fölé, nem szerezhethet túlzott

¹² TAKÁCS–KÖNCZÖL 2009, 26.

¹³ ARISZTOTELÉSZ 1969, 228.

¹⁴ TAKÁCS–KÖNCZÖL 2009, 41.

¹⁵ SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás. Történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris. 18.

hatalmat, és nem válhat önteltté. Így tehát mindegyik megmarad a maga keretében, mert előretörése vagy kudarcot vall, vagy pedig már eleve tart a többi hatalmi tényező fékező erejétől”.¹⁶ Ennyiben Polübiosz az institutionális – montesquieu-i – hatalommegosztás eredőjének tekinthető. A római kor másik kiemelkedő bölcselője, Cicero (i. e. 106–43) is a vegyes kormányzat híve volt, noha szerinte az arisztokrácia (kiválók uralma) a nép bizonyos fokú szabadságával összekapcsolva képes biztosítani a rendet és az egyenlőséget.¹⁷

A *regimen mixtum* kategóriája Aquinói Szent Tamásnál is visszaköszön: ő a királyság zsarnoksággá válása ellen – vesd össze a hatalommegosztás morális olvasatával – javasolja a vegyes kormányzatot: az uralkodó hatalmát az arisztokrácia korlátozhatja, s hozhatja így létre a mérsékelt hatalmat. Figyelemre méltó, hogy Aquinói Szent Tamás praktikus okokból foglalt állást az arisztokrácia hatalomba való bevonása mellett, elméleti szinten a legjobbnak a monarchiát tartotta.¹⁸

2.2. John Locke elmélete a hatalommegosztásról

John Locke az egyik legsikeresebb berendezkedés, az alkotmányos monarchia elvi alapjait foglalta össze a *Két értekezés a polgári kormányzatról* című művében. Locke társadalmi-szerződés-elmélete és a hatalommegosztásról vallott elképzelése nehezen választható el egymástól, mindkettőben az abszolutizmus, a korlátok nélküli királyi hatalom elutasítása jelenik meg, valamint a szélesebb néprétegek érdekeit megjelenítő parlament megerősítésére való törekvés.

A parlament kiemelt szerepe a locke-i elméletben egyébként megfeleltethető az angol történelem, s különösen a mozgalmas 17. század tendenciájának: az angol közjogtörténet – tulajdonképpen az 1215-ös Magna Carta Libertatum óta – a rendek politikai térfoglalásáról szól, amelyhez a kapitalizálódás nyomán megerősödő polgárság követelése is hozzájárultak. Így nem csoda, hogy a parlamentben többet látott Locke, mint a másik két hatalmi ágban: „A kormányforma attól függ, hogy kinek a kezébe teszik le a legfőbb hatalmat, ez pedig nem más, mint a törvényhozó hatalom; hiszen lehetetlen elképzelni, hogy alsóbb hatalom előírjon valamit a felsőbbnek, vagy hogy más, mint a legfőbb hatalom törvényeket hozhasson.”¹⁹ Ebből a hatalmak hierarchiája rajzolódik ki, de a törvényhozó elsőbbsége a társadalom akaratára vezethető vissza: „Enélkül ugyanis a törvény híján volna annak, ami feltétlenül szükséges ahhoz, hogy törvény legyen, nevezetesen a társadalom jóváhagyásának, márpedig a társadalom felett csak a társadalom beleegyezésével és a tőlük kapott felhatalmazás alapján lehet valakinek törvényhozó hatalma...”²⁰ Ez nem más, mint a demokratikus legitimitáció megfogalmazása, azaz a törvényhozó hatalmon keresztül a népfeltség elvének megjelenítése. (Megjegyzendő, hogy a törvényhozó hatalomról e helyütt Locke nem mint parlamentről írt, hanem egyedi vagy testületi formájától függetlenül a legmagasabb szintű állami akaratnyilvánítás alanyáról.) A törvényhozó – azaz áttételesen a társadalom – leg-

¹⁶ POLÜBIOSZ: Az államformák ciklikus változásának elmélete és a kevert államforma. Idézi SÁRI 1995, 19.

¹⁷ SÁRI 1995, 19.

¹⁸ PAKSY Máté – TATTAY Szilárd – TAKÁCS Péter (2009): Hit, értelem, közjó. A keresztény politikai bölcsélet főbb jellemzői. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államelmélet I.* Budapest, Szent István Társulat. 78.

¹⁹ LOCKE 1999, 127.

²⁰ LOCKE 1999, 130.

főbb hatalma sem vezetett egy teljesen érdekezérelt, az értékeket elvető politikai filozófia megalkotásáig: „sohasem tételezhető fel, hogy a társadalom hatalma vagy a törvényhozó hatalom többre is kiterjedhet, mint amit a közjó megkíván [...]”.²¹ A közjóval pedig elsősorban az önkény ellentétes. A törvényhozás más korlátait is azonosítja Locke, de a közjóra törekvéshez hasonlóan²² ezeket is inkább erkölcsi köteleességként állítja a törvényhozó elé (hiszen az következik a törvényhozó legfőbb hatalmából is, hogy számonkérni, korlátozni más hatalmi ág nem tudja): ilyen a jogegyenlőség elvének tiszteltben tartása, az emberek beleegyezése nélkül való adókvetés tilalma és a törvényhozó hatalom tovább-, illetve átadásának tilalma.²³

A locke-i elmélet további sajátossága, hogy a hatalmi triáoszt nem a törvényhozó-végrehajtó-igazságszolgáltató hatalom hármásával írja le, hanem a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalmakat választja el egymástól.²⁴ Ez egyrészt felveti annak kérdését, hogy az igazságszolgáltatásról hogyan vélekedett, másrészt pedig azt, hogy mit jelent a föderatív hatalom, és hogyan kapcsolódik a másik két hatalmi ághoz.

Az igazságszolgáltatásról Locke nem feledkezett meg, többször is említi a bírakat és szerepüket művében, azonban a törvényhozó hatalom relációjában, ahhoz kötődően jeleníti meg azokat: a törvényhozó hatalomnak „kihirdetett, állandó törvények alapján és felhatalmazott, ismert bírók útján kell igazságot szolgáltatnia [...]”.²⁵ Így Locke-nál az igazságszolgáltatás nem válik el intézményesen a törvényhozó hatalomtól.²⁶ Az igazságszolgáltatásnak a hatalommegosztás „mostohagyermeként” való kezelése elsősorban a kontinentális jogcsalád közjogi rendszerében gondolkozó elmének szokatlan, a *common law* jogrendszerében szinte magától értetődik, mivel ott „a bírászkodás mögött semmiféle elkülöníthető, megnevezhető elv vagy érdek nem állhat. Az igazságszolgáltatás általános közügy, s a köz e sajátos szféráját a politika nem darabolhatja fel az érdekek mentén. A common law jogászok jogszemlélete szerint tehát a bírászkodás nem rendelkezhet az önálló hatalom tulajdonságaival, az igazságszolgáltatás nem elkülönült hatalmi ág.”²⁷

A föderatív hatalom a külügyek intézésének lehetőségét jelentette Locke-nál: a közösség (társadalom) külső biztonságának és érdekének védelmét. Ez funkciójában eltér a végrehajtó hatalomtól – amely a törvényhozó hatalom szükségképpen alárendeltje –, de személyi állományát tekintve azzal összefonódik. Locke számára is elképzelhetetlen volt az, hogy „a végrehajtó s a föderatív hatalom olyan emberek kezébe legyen letéve, akik

²¹ LOCKE 1999, 129.

²² A közjóra irányuló törvényalkotás praktikus garanciájaként említi Locke, hogy a törvények – miután megalkották azokat – a törvényhozó hatalom tagjaira is vonatkoznak: „ez olyan új és őket közelről érintő kötöttség, mely figyelmezteti őket, hogy a közjó érdekében alkossák meg a törvényeket”. LOCKE 1999, 139.

²³ LOCKE 1999, 138.

²⁴ LOCKE 1999, 138.

²⁵ LOCKE 1999, 132.

²⁶ Ez nemcsak az elméletben, hanem a gyakorlatban is megvalósult, mivel 2006-ig (!) fennállt Nagy-Britanniában a törvényhozás és igazságszolgáltatás intézményes összefonódása, hiszen a *constitutional reform act* hatálybalépéséig a legfelsőbb bírói hatalmat a Lordok Házának tagjai közül kikerülő jogi lordok (*Law Lords*) gyakorolták. Az önálló legfelső bíróság tehát egy egészen friss, évtizednyi múltra visszatekintő intézménye az angol jognak.

²⁷ TAKÁCS 2018.

egymástól függetlenül cselekedhetnek. Mert ez oda vezetne, hogy az állam erejével különböző vezérek rendelkeznének, ami viszont előbb-utóbb zűrzavart és romlást idézne elő.”²⁸

A törvényhozó és végrehajtó hatalom Locke elméletében három aspektusban is elkülönül egymástól: egyrészt funkciójukban (törvények alkotása, illetve alkalmazása), másrészt működési idejükben (a törvényhozás csak időszakosan működik, de „termékei” állandóak és maradandóak, szemben a végrehajtó hatalommal, amely állandóan működik, mert a törvények állandó alkalmazásra szorulnak), harmadrészt személyi állományukban (ez tulajdonképpen hivatali összeférhetetlenséget jelent a két hatalmi ág között) is különböznek.²⁹

2.3. Montesquieu, a hatalommegosztás „pápája”

Montesquieu (teljes nevén Charles-Louis de Secondat, La Brède és Montesquieu bárója) elméletét tartja az államtan és a közjogtudomány legtöbb képviselője a hatalommegosztás első valódi leírásának, amelyhez képest csak az előképekhez sorolható még John Locke munkássága is. Montesquieu tanának egyik legfontosabb vívmánya a hatalmi viszonyok jog alá rendelése volt, ő a hatalmi viszonyokat (köz)jogi jogviszonyokká transzformálta.³⁰ Érdekes párhuzam figyelhető meg az arisztotelészi *Politikában* foglaltakkal abban, hogy Montesquieu is az állam három alapvető funkcióját határolja el, s ezek mentén választja el egymástól a három hatalmi ágat: a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást. Nem tagadja, hogy ezek egy kézben is összpontosíthatók, azonban abban az önkény, a zsarnoki uralom veszélyét látja. Montesquieu-nél a három hatalmi ág egymás ellensúlyát jelenti, azoknak egymást ellenőrizniük és – indokolt esetben – fékezniük kell, így érhető el azok egyensúlya: arra kell törekedni, hogy „a dolgok helyes elrendezése folytán hatalom szabhasson határt hatalomnak”.³¹

E gondolat az USA alkotmányos berendezkedését leíró ismert formulájában, a *checks and balances* – „fékek és ellensúlyok”-elvében testesült meg a gyakorlatban először és tiszta formájában. E fékek azonban csak úgy működhetnek, ha a hatalmi ágak között mindenmű alá-fölé rendeltséget (hierarchiát) kizárunk, s azokat horizontálisan (egymás mellett) helyezük el. A hatalmi ágak éles elválasztása (amerikai terminológiával: *separation of powers*) szigorú intézményi és személyi összeférhetetlenséget feltételez, amelyet – történelmi okoknál fogva – az USA alkotmánya érvényesít a legkövetkezetesebben. Mindenütt nehéz azonban elszakadni a többségi elvtől, a demokratikus legitimitáció erejétől. A hatalommegosztás mégoly tiszta rendszerét meghonosító USA alkotmányát értelmező mű, *A föderalista* 50. esszéjében James Madison is elsőként kezeli az egyenlők között a törvényhozást,³² mivel a kongresszusi képviselők „bizalmi oltalmazói a nép jogainak és szabadságának”.³³

²⁸ LOCKE 1999, 141.

²⁹ LOCKE 1999, 139.

³⁰ SÁRI 1995, 36, 38.

³¹ MONTESQUIEU 2000, 245.

³² SPALDING, Matthew (2011): *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*. Budapest, Common Sense Society – Századvég. 54.

³³ HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa. 374.

A fentiekből is látható, hogy a hatalommegosztás tényleges megvalósítása sokkal bonyolultabb a „klasszikus triász” elválasztásánál. Tovább árnyalják a képet az egyes államok konkrét megoldásai, amelyeknél fogva a hatalommegosztás általános modelljeiről sem tudunk beszélni, ahány állam, annyi konkrét megoldás. A hatalommegosztásnak leginkább csak céljában – a hatalomkoncentráció megelőzésében, az emberek szabadságának biztosításában – közesek az egyes alkotmányos államok hatalommegosztási megoldásai. A következő fejezetben a hatalommegosztás megvalósításának módszereit – vagy másképp fogalmazva a hatalommegosztás dimenzióit – tekintjük át.

3. A hatalommegosztás dimenziói

3.1. Az *institucionális hatalommegosztás*

A montesquieu-i hatalommegosztási modell lényege az volt, hogy egy állami funkcióhoz egy intézményt társított, ezért ezt a rendszert *institucionális hatalommegosztási modellnek* nevezhetjük.³⁴ A gyakorlatba átültetett montesquieu-i elmélet – azaz az amerikai fékek és ellensúlyok rendszere – valójában egy „alkotmányos döntéssort” eredményez, amelyben bizonyos állami funkciók csak különböző hatalmi ágak együttműködése – együttdöntése – mentén gyakorolhatók.³⁵ Kiváló példát szolgáltat erre a törvényalkotás, amelybe az elnöki vétón keresztül a végrehajtó hatalom is bekapcsolódik – igaz, csak halasztó hatályú vétóval.³⁶ Az mindenképpen megjegyzendő, hogy a különböző hatalmi ágak együttműködése egy-egy állami funkció gyakorlásához nem csak a *checks and balances* rendszer jellemzője: ugyanígy megtaláljuk a törvényhozó hatalom megosztását a brit *King/Queen in the Parliament* formulában,³⁷ de ezt láthatjuk hazánkban az Országgyűlés által elfogadott törvények köztársasági elnöki aláírásában vagy politikai, alkotmányossági vétójában megelevenedni. A törvényalkotáson kívül ugyanez köszön vissza több kinevezésnél és kintüntetésadományozásnál is (még akkor is, ha a végrehajtó hatalom indítványával szembeni államfői megtagadási lehetőségek elég szűkre szabottak).

Nem csak a fenti processzuális szemlélet árnyal a törvényhozó-végrehajtó-igazságszolgáltató hatalmak „szentháromságának” feltétlen alkalmazhatóságán. Ennek oka, hogy újabb és újabb elemekkel gazdagodott e triász, még hozzá olyan elemekkel, amelyek egyik klasszikus hatalmi ághoz sem sorolhatók be, vagy egyszerre többhöz is tartoznának. Ilyen például a parlamentáris kormányforma államfője. Ez a parlamentarizmus őshazájában, Nagy-Britanniában az uralkodót jelenti, azonban parlamentáris köztársaságokban általában köztársasági elnököt, kivételesen pedig elnöki testületet. Ahogyan arra Benjamin Constant (1767–1830) rámutatott, a parlamentarizmus államfője semleges, neutrális hatalmi ténye-

³⁴ VARGA ZS. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus. 66.

³⁵ SÁRI 1995, 47. Sári János e megállapítását Neustadt elméletére alapozza: NEUSTADT, Richard E. (1960): *Presidential Power*. New York, Science Editions. 33.

³⁶ USA Alkotmány 7. cikk.

³⁷ SZENTE Zoltán (2003): Anglia alkotmánytörténete 1603-tól 1688-ig. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán szerk.: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris. 218.

ző,³⁸ amely nem sorolható szorosan még a végrehajtó hatalomhoz sem – noha „jobb híján” és a hagyományok tiszteletéből eredően a legtöbb államban mai napig formálisan a végrehajtó hatalomhoz tartozik.

Ugyancsak Constant nevéhez fűződik a municipális – azaz helyi – hatalom nevesítése is,³⁹ amely a magyar közjogtörténetben is kiemelt szerephez jutott, elég a vármegyék státusára és a magyar (köz)jogi hagyományok fenntartásában játszott szerepére gondolni.

A 19. században nem szűnt meg a hatalommegosztás intézményeinek bővülése: egyre-másra jöttek, s jönnek létre azóta is a specializált feladatok, funkciók ellátására hivatott, függetlenséggel, autonómiával rendelkező szervek. Voltak olyan szervek, amelyek már létező hatásköröket szakítottak ki – túlnyomórészt a végrehajtó hatalomból –: idesorolható például a központi bankok (házánkban a Magyar Nemzeti Bank) függetlenítése a kormányzattól. Más szervek olyan feladatok ellátására jöttek létre, amelyek korábban nem léteztek: így született meg a centralizált alkotmánybíróság modellje, de az ombudsmanok is hasonló módon kezdhették meg működésüket. Ugyancsak nehezen sorolható be a hatalmi triászba az ügynevezett független, azaz nem a végrehajtó hatalom alá rendelt ügyészség is. Nagyon jól mutatja a Költségvetési Tanács példája vagy éppen az autonóm államigazgatási szervek léte, hogy máig nem ért véget az institutionális hatalommegosztás finomhangolása. Újabb és újabb szervek jönnek létre, így a hatalommegosztás nemcsak évszázados távlatokban, hanem akár napjainkban is vizsgálható-vizsgálendő területet jelent.

A hatalommegosztás intézményi-institutionális felfogásának középpontjában tehát egy adott állami szerv függetlensége áll. E függetlenség mutatói, garanciái elsősorban a következők:

- a hatáskörelosztás szabályai (saját, elvonhatatlan hatáskörök lététől a felügyelet vagy ellenőrzés keretei között gyakorolható hatáskörökön keresztül akár az együtdöntést igénylő hatáskörökig ívelhet ennek spektruma),
- a tisztségek létrejöttének és megszűnésének speciális szabályai (például a megválasztási, kinevezési eljárásban több hatalmi centrumot – hatalmi ágat – megjelenítő szerv, személy működik közre),
- az összeférhetlenségre vonatkozó normák (legyen az hivatali, gazdasági vagy egyéb összeférhetlenség),
- a pénzügyi-gazdasági önállóság előírásai (például az, hogy a központi költségvetésből kapott források felhasználásába a címzetten kívül más nem szólhat bele, vagy – nagyon ritka esetben – a központi költségvetési támogatás csökkentésének tilalma; a megfelelő javadalmazásra is tekinthetünk függetlenséget biztosító intézményként).

Ezek mellett olyan speciális jogosultságok is a független jogállás részét képezik, mint például az államfők sérthetlensége vagy éppen a parlamenti képviselők, bírák mentelmi joga, amelyek a parlamentek, illetve bíróságok befolyásmentes tevékenységét hivatottak biztosítani.

Ahogy fentebb is írtuk, a modern államok államrendszerében a speciális jogállással, függetlenséggel bíró szervek köre egyre szaporodik, emiatt a hatalommegosztás hármassá

³⁸ CONSTANT, Benjamin (1862): *Az alkotmányos politika tana*. Pest, Trattner–Károlyi. 12.

³⁹ CONSTANT 1862, 126.

felosztása helyett a hatalommegosztás diffúz rendszere alakult ki.⁴⁰ Az, hogy e rendszer összetevőit hatalmi ágaknak tekintjük-e, vagy azokat „csak” a hatalommegosztás résztvevőinek nevezzük, inkább csak elméleti jelentőséggel bír, a gyakorlatban a hangsúly ezek – és a szervek hatásköri és jogállási garanciái – létén van.

3.2. *Funkcionális hatalommegosztás – Montesquieu újragondolva*

Éppen a hatalmi ágak hármasságának meghaladása, azok sokasága inspirált arra több szerzőt, hogy visszatérjen a montesquieu-i triászhoz. Ez az irányzat e rendszert már nem institutionális, hanem funkcionális felfogásban interpretálja. Ennek kiindulópontja, hogy „[e]gyetlen hatalmi ág sem köthető [...] kizárólagosan egyetlen szervezethez, és jellemzően egy szervezet nem csak egyféle hatalmat gyakorol, ugyanakkor továbbra is érvényes, hogy egyetlen személy vagy szervezet sem birtokolja az állami főhatalom teljességét”.⁴¹ A funkcionális hatalommegosztás tehát háromféle államhatalmat,⁴² három szükségszerű állami hatalomgyakorlási-tevékenységi formát, funkciót kezel, amelyek különböző módon elegyednek az egyes állami szervezetekben, és akként osztályozza a szerveket, hogy melyik funkció dominál azokban. A törvényhozás ennyiben általános magatartási szabályok megalkotását jelenti, a végrehajtó hatalom az általános normák egyedi esetre történő alkalmazásával azonosítható, míg az igazságszolgáltatás jogviták eldöntéseként fogható fel.⁴³

Érdekes kérdéseket vet fel ez a megközelítés: az alkotmánybíráskodásban igazságszolgáltatást vagy törvényalkotást kell inkább látnunk? Az előbbit támasztaná alá a valódi alkotmányjogi panasz intézménye, az utóbbit a törvények megsemmisítésének lehetősége (amelyet gyakran plasztikusan negatív jogalkotásnak neveznek). Ezt próbálja meg összehangolni, ábrázolni a hatalommegosztás úgynevezett úszógumimodellje, amely egy – a funkciók alapján – három cikkre osztott körben helyezi el az alkotmányos szerveket, akár úgy, hogy két funkció területét is érinti egy-egy szerv, kifejezve annak „kettős kötődését”. A kör közepében pedig az államfő található, arra utalva, hogy az a constant-i, semleges hatalom megfelelője, így a hatalmi triász mindegyik ágához kapcsolódik.⁴⁴ Mindenképpen értékes ez a megközelítés, mert jól kiemeli a hatalommegosztás jelenségének összetettségét, sokszínű értelmezési lehetőségét.

3.3. *A hatalommegosztás temporális síkja*

Az időbeli hatalommegosztás elsődleges célja annak megakadályozása, hogy egy személy vagy csoport bebetonozódjon egy-egy pozícióban, legfontosabb eszköze pedig a korlátozott ideig tartó, tehát határozott időre szóló mandátumok léte. Ugyancsak a temporális hatalommegosztáshoz kötődik az, hogy eltérő megbízási idővel rendelkeznek az eltérő

⁴⁰ SÁRI János (2007): A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 50.; illetve részletesebben lásd SÁRI 1995.

⁴¹ Tamás András nyomán állapítja meg ezt VARGA Zs. 2017, 66.

⁴² VARGA Zs. 2017, 65.

⁴³ CSINK 2014, 21–22.

⁴⁴ Lásd VARGA Zs. 2017, 69.

hatalmi ágak képviselői (így nem egyszerre jár le a mandátumuk), valamint az is, hogy azonos pozíció azonos személy általi újbóli betöltését vagy korlátozzák, vagy pedig egyenesen kizárják. A ciklusismétlés kizárására hazánkban az alkotmánybírák pozíciója lehet példa, az ismétlés korlátozására pedig a köztársasági elnöki mandátum. Összevetve a miniszterelnöki pozícióval, amely – más parlamentáris kormányformájú országokhoz hasonlóan – korlátlan alkalommal megújítható, látható, hogy a ciklusismétlés kérdésében sok esetben a tradícióknak nagyobb szerepe van, mint egy adott pozícióban való bebetonozódás veszélyének. Hiszen – amint arra még lentebb rámutatunk – a parlamentáris kormányformájú állam kormányfője tekinthető a kormányzati hatalom letéteményesének, hatásköre, cselekvési potenciálja messze meghaladja az államfő közjogi és politikai mozgásterét, így a hatalomkoncentráció kialakulására messze nagyobb veszélyt jelent, mint az államfői ciklusismétlés. Ezt támasztja alá az is, hogy a parlamentáris monarchiák államfői élethossziglan nyerik el trónjukat, mégsem okoz ez bármilyen torzulást a hatalommegosztás rendszerében.

Bizonyos pozíciók betöltésénél az időbeli hatalommegosztás elvetését figyelhetjük meg. A megbízási idők hossza tekintetében azonban meg kell különböztetni a vezetői pozíciókat és a közhatalom gyakorlásával járó, de nem vezetői megbízásokat. Általánosságban megállapíthatjuk, hogy a nem vezetői pozíciók betöltése – kevés kivétellel – határozatlan időre jön létre. Ennek oka, hogy csak így biztosítható a professzionális, hatékony ügyintézés. A végrehajtó hatalom vonatkozásában ezt fejezi ki Max Weber (1864–1920) „lecsapható fejű államhatalom” analógiája: szerinte a hivatalnoki kar állandósága, de a vezetők leválthatósága kívánatos.⁴⁵ Ezt mára tovább pontosíthatjuk a politikai és szakmai vezetők közti különbségtétellel is, amelynek részleteit a központi államigazgatással kapcsolatos fejezetekben fejtjük ki. E helyütt csak annyit rögzítünk, hogy hazánkban – és számos más államban – a vezetők leválthatósága nemcsak a végrehajtó hatalom berkeiben, hanem az igazságszolgáltatásban is megfigyelhető, holott azon belül fogalmilag kizárt a politikai vezetők léte.

Az igazságszolgáltatás területén azonban ezzel ellentétes megoldást képvisel az USA alkotmánya: a Legfelsőbb Bíróságának tagjai ugyanis élethossziglan nyerik el kinevezésüket. Ez ugyan az időbeli hatalommegosztás szempontjából nehezen kezelhető, de ne feledjük, hogy a megbízási idő hosszának egyéb célja is van, nevezetesen az adott pozíciót betöltő személy függetlenségének biztosítása. Ha a bíró a pozíciójából elmozdíthatatlan, akkor kétségkívül kevésbé érdekelt annak a politikai erőnek tetsző módon gyakorolni hatásköreit, amelytől egyéb esetben újraválasztását remélhetné – természetesen elképzelhető, hogy az újraválasztás kísértésétől valaki függetleníteni tudja magát, de a „bírák sem Robinsonok”.⁴⁶ Figyelemre méltó, hogy az élethossziglan tartó kinevezés és a mandátumismétlés kizárása a függetlenségre szinte azonos (pozitív) hatást gyakorol, ezért is széles körben üdvözölt megoldás volt az, hogy Magyarországon a 2012 után választott alkotmánybírák ciklusismétlését kizárta a jogalkotó.⁴⁷

⁴⁵ WEBER, Max (2004): *A tudomány és politika mint hivatás*. Budapest, Kossuth. 112–118.

⁴⁶ KÖVÁRI Orsolya – KUKORELLI István (2012): *Váltoállítók között. Kövári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal*. Budapest, Osiris. 150.

⁴⁷ Lásd a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleményét az Alkotmánybírásról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. Forrás: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2018. 01. 21.)

3.4. Hatalomkoncentráció vagy önvédelmi mechanizmus: a parlamentáris hatalommegosztás sajátosságai

A parlamentáris hatalommegosztás⁴⁸ – nevéből is sejthetően – a kormányformából eredő szükségszerűség. Az elnöki kormányformában a törvényhozó és a végrehajtó hatalom éles elkülönülését figyelhetjük meg: a végrehajtó hatalom fejének – az elnöknek – a megbízása nem függ a törvényhozó hatalomtól: megválasztása nem a törvényhozás közreműködésével történik, valamint megbuktatni is csak akkor jogosult a törvényhozó hatalom, ha jogsértést követ el az elnök. Ennélfogva politikai bizalmi viszony nem áll fenn a két hatalmi ág között, azok elválasztottságát szigorú összeférhetlenségi szabályok is biztosítják: a végrehajtó hatalom tisztségviselője nem lehet a törvényhozás tagja. A prezidencializmus nagyon könnyen összehangolható Montesquieu elméletével, annak hatására alakult ki e kormányforma az USA-ban.

A parlamentarizmus lényege a végrehajtó hatalom fejének – azaz a kormányfőnek – a parlament előtti politikai felelősségében áll, amit bizalmi viszonyoknak is nevezhetünk. E speciális kapcsolat feltételezi azt, hogy a kormányfő politikai okokból, akár jogsértés hiányában is elmozdítható hivatalából. A parlament és a végrehajtó hatalom közti szoros kapcsolatot az Alaptörvény a kormányfő parlament általi megválasztásával is kifejezi.

A parlamentáris rendszerekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak politikai értelemben összefonódnak, elválasztásuk kevésbé éles, mint a prezidencializmusban – s mint Montesquieu-nél olvashattuk. A parlamentáris alkotmányok engedékenyebbek a végrehajtó hatalmi tisztségek és a képviselői mandátum összeférhetőségében is. A parlamentarizmus őshazájában, az Egyesült Királyságban például a kormánytagok csak a parlamenti képviselők közül kerülhetnek ki.⁴⁹ A magyar alkotmányjog a kormánytagok képviselői megbízását nem követelményként, hanem lehetőségként szabályozza. Az összefonódó személyi összetétel ellenére a hatalommegosztás a parlamentáris kormányformában is megvalósul, amit a törvényhozás és a végrehajtás elkülönülő hatáskörei igazolnak (a végrehajtó hatalom nem hozhat törvényeket, és a parlament sem jár el egyedi hatósági ügyekben).

Minthogy a kormányfőnek megbízásának megőrzéséhez és a hatékony kormányzás fenntartásához folyamatosan szüksége van a parlamenti képviselők többségének politikai támogatására, a parlamentáris kormányforma jellemzőjévé vált a szigorú frakciófegyelem: az azonos frakcióba tartozó képviselők – bár a szabad mandátum elvéből fakadóan erre jogilag nem kötelesek, mégis – követik a frakcióvezető utasításait, „egy irányba szavaznak”. A frakciófegyelemmel szoros összefüggésben alakult ki e kormányforma másik sajátossága, a kormánytöbbség és az ellenzék szembenállása, amelyet parlamentáris hatalommegosztásnak nevezünk. Valójában ugyanis nem a parlament egésze és a végrehajtó hatalom között áll fenn politikai bizalom, csupán a parlamenti többség, azaz a kormányoldal rokonszenvezik politikai értelemben a végrehajtó hatalom fejével, vezetésével. Ezzel a hatalommegosztási cezúra politikai értelemben nem a két hatalmi ág között, hanem a végrehajtó hatalommal összefonódó parlamenti kormánytöbbség és az azzal szemben álló ellenzék között húzódik, tehát a parlamenten belül keresendő. Emiatt hatalommegosztási jelentő-

⁴⁸ A kifejezést Csink Lóránttól vettem át. Lásd CSINK 2014, 19.

⁴⁹ POKOL Béla (1998): A parlamentarizmus modelljei. In BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 300.

séggel bírnak az úgynevezett ellenzéki jogok. Ezek közé sorolhatjuk a minősített többségű parlamenti döntéshozatalt is, hiszen több alkotmányozó logikája szerint az „ideális” – stabil, de nem korlátlan hatalommal bíró – kormánytöbbség az összes képviselő felét meghaladja, viszont nem éri el a kétharmados többséget, hogy bizonyos kérdésekhez elengedhetetlen legyen az ellenzék legalább részleges egyúttszavazása a kormánytöbbséggel: „A minősített többség követelménye önálló funkcióval bír – a törvényhozó hatalom intézményes belső korlátjaként – a kisebbségi érdekek védelme az egyoldalú és önkényes többségi döntésekkel szemben a politikai közösséget érintő legfontosabb kérdésekben. Ilyennek tekinthető az alapvető jogok gyakorlásához kapcsolódó szabályozás, az alkotmányos szervek közötti viszonyrendszer alapstruktúrájának meghatározása, vagy az alapvető alkotmányos értékek védelme.”⁵⁰ Megjegyzendő, hogy a parlamentáris „mintaállam”, az Egyesült Királyság parlamenti joga nem ismeri a minősített törvényalkotás intézményét.

A parlamentáris hatalommegosztás rendszerében közjogi szabályokból – elsősorban a törvényhozó hatalom kormányfőbuktató hatásköréből – a parlament végrehajtó hatalom fölé kerekedése következne, valójában azonban a kormányzati hatalom centrumában a kormányfő áll. Már a parlamentarizmus kialakulásától kezdve megfigyelhető volt a kormányfő hatalmi státusa, napjainkban azonban egyre erősebbé válik. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy a végrehajtó hatalom feladatköre is növekszik: egyre több életviszonyban vesz részt, gazdasági szerepvállalása – különösen a pénzügyi válság következtében – egyre nő, az Európai Unió döntéshoztali mechanizmusai kormányzatközpontúak, így az uniós tagállamokban ez is a végrehajtó hatalom befolyását növeli a törvényhozó hatalommal szemben.⁵¹ Tehát aki ma e hatalmi ág élén áll, szükségképpen több hatalmat koncentrálhat kezében, mint az, aki e pozíciót a századelőn töltötte be.⁵² A kormányfő előtérbe kerülésének másik oka a politika mediaticizációja és perszonalifikációja: ezzel a parlamentek elveszítik elsődleges politikaiaréna-szerepüket. Mindezt a politikatudomány a parlamentáris kormányformák prezidencializálódásának folyamataként írja le.⁵³

A kormányforma nemcsak a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak viszonyát érinti, hanem befolyásolja az államfő státusát is: míg parlamentáris kormányformában az államfői – államformától függően monarcha vagy köztársasági elnök, esetleg elnöki tanács – és a kormányfői – általában miniszterelnök, kancellár, első miniszter elnevezésekkel illetik a nemzeti alkotmányok – pozíciók elkülönülnek egymástól, addig a prezidencializmus

⁵⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2018): A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok. *Parlamenti Szemle*, 3. évf. 1. sz. 27–40.

⁵¹ Látványos, ahogyan az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetével a parlament próbálja visszabilenteni a végrehajtó hatalmi túlsúlyt.

⁵² Az állam növekedése tehát de facto a végrehajtó hatalom növekedését jelenti. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg Sári János, hogy az aktív (gazdasági, szociális és kulturális területen beavatkozó) állam hatalommegosztása nagyon nehezen hangolható össze a passzív állam (tulajdonképpen az éjjeliőr állam) hatalommegosztásával, egészen egyszerűen a klasszikus hatalommegosztási elméleteket nem az aktív államra találták ki. SÁRI 1995, 12.

⁵³ POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul eds. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press; KARVONEN, Lauri (2010): *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester, ECPR Press. Magyarul a témában lásd különösen MANDÁK Fanni (2014): *A politika prezidencializálódása – Magyarország, Olaszország*. Doktori értekezés. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; TÓTH László (2017): A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében. *Parlamenti Szemle*, 2. évf. 2. sz. 47–68.

esetén a két státus egybeolvadva adja ki az elnöki pozíciót. A parlamentáris országokban az államfő hatalommegosztási rendszerben betöltött súlya általában eltörpül a kormányfő mellett, a legtöbbször „közepesen erős vagy közepesen gyenge” jogkörökkel jellemzi azt a szakirodalom.

3.5. A politikai és jogi konstitucionalizmus

A politikai és jogi konstitucionalizmus a politikailag motivált hatalmi ágakat, a törvényhozást és a végrehajtó hatalmat állítja szembe a független, semleges, elsősorban jogi érvelést alkalmazó intézményekkel. Utóbbi kategóriába – a rendes bíróságok és az ombudsmanok mellett – elsősorban az alkotmánybíróságok tartoznak, illetőleg azokban az országokban, ahol decentralizált alkotmánybíróság működik, a rendes bíróságok normakontroll-hatáskörét jelöli. Mióta megjelent az alkotmánybíráskodás eszméje, azóta ez a legerősebb közjogi ellensúlya a kormánynak (abban akár összeolvad a törvényhozó és végrehajtó hatalom, akár különváltan működnek).⁵⁴ Az alkotmánybíráskodás és a politikailag motivált hatalmak küzdelmét írja le a jogi és a politikai konstitucionalizmus szembenállása.⁵⁵ A jogi konstitucionalizmus – a többség zsarnokságában rejlő veszélyek miatt⁵⁶ – a többségi akarattal szemben intézményes biztosítékokat követel a kisebbségben maradottak védelmére. Ezen biztosítékok közé tartoznak az alapjogok is, s az azok védelmét ellátó alkotmánybíráskodás. Ezzel szemben a politikai konstitucionalizmus a politikai hatalmi ágakat szereti a végső döntéshozó szerepében látni, mégpedig azért, mert azok legitimitációja sokkal erősebb, mint a bírói jellegű szerveké,⁵⁷ s legalább a választások alkalmával elszámoltathatók, ami nem jellemző sem a centralizált, sem a decentralizált alkotmánybíráskodást végző testületek tagjaira.

⁵⁴ A hatalommegosztásnak ezt tartja a legaktuálisabb és legfontosabb aspektusának Stumpf István. Lásd STUMPF István (2013): Hatalommegosztás. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas-Győr. 67–84.

⁵⁵ A fogalom Richard Bellamytól ered [lásd ANTAL Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 3. sz. 48–70.], azonban a két iskola más neveken is ismert, Bruce Ackerman például monista demokráciaelméletnek és alapjogi fundamentalizmusnak nevezi – közvetítő irányzatként pedig a dualista demokrácia elméletét tételezi. [PACZOLAY Péter (2003): Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 19.] Pokol Béla a jogi konstitucionalizmust az úgynevezett jurisztokráciának felelteti meg. Lásd POKOL Béla (2016): A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 81–93.; POKOL Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus. Lásd továbbá STUMPF István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég.

⁵⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de (1841): *A demokrácia Amerikában*. Buda, Egyetemi Nyomda. Idézi: BIHARI 2013, 256.

⁵⁷ A közvetlen legitimitációjának, a népképviselői jellegének köszönhetően megerősödő parlamentek jelenségére Bibó István is rámutatott: „a három montesquieu-i hatalom közül a törvényhozói fölött folytonosan ott lebegett az a többletérték, hogy nemcsak a három hatalom egyike, hanem mint képviselői szerv, egyben a népszuverenitásnak is inkább letéteményese, mint a másik kettő.” BIBÓ István (1990): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html#äee1f> (letöltés ideje: 2017. 12. 06.)

3.6. Alkotmányozó hatalom vs. törvényhozó hatalom

Az alkotmányozási modellek gyakori megoldása az, hogy az alkotmányt vagy annak módosítását a törvényhozó hatalom fogadja el, s ritkább az, ha erre speciális szerv jogosult (például egy alkotmányozó nemzetgyűlés). Az összefonódó alkotmányozó (és alkotmánymódosító), valamint törvényhozó hatalom számos hatalommegosztási kockázatot rejt magában, s azért érdemes ez kiemelt figyelműnkre, mert 2010 és 2013 között hazánk legfontosabb közjogi vitái is az Országgyűlés alkotmányozó hatalmából eredtek. Ezen időszakban jellemzővé vált az úgynevezett felülalkotmányozás jelensége – azaz az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályi normák alkotmányba emelése, s ekképpen az Alkotmánybíróság döntésének felülírása. Az Országgyűlésnek mint törvényhozó hatalomnak ugyan meg kellett hajolnia az Alkotmánybíróság döntései előtt, de az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlésnek az Alkotmánybíróság az alárendeltje. Emiatt a törvényhozóként elfogadott, de alkotmányellenesnek talált szabályokat úgy emelte vissza az Országgyűlés a jogrendszerbe, hogy azokat az Alkotmányba, majd 2012 után az Alaptörvénybe illesztette azok módosításaiként. Ez felvetette az alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányelméleti problémáját is, de hatalommegosztási kérdésként is értelmezhető volt: a többségi akarat megtörheti-e az alkotmányvédő szerv döntéseit. A kérdés az Alaptörvény ötödik módosításával dőlt el, tulajdonképpen az Országgyűlés „javára”: az Alaptörvény-módosításokat tartalmi szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja.

Az alkotmányozó és törvényhozó hatalmak elválasztása hazánkban elsősorban azért kapott akkora figyelmet, mert az Alkotmány és az Alaptörvény nagyon könnyen módosítható, a törvényhozó és alkotmányozó hatalmakat egymástól formálisan eltérő parlamenti eljárás, *de facto* azonban csak a parlamenten belüli döntéshoztali többségi követelmény (a jelen lévő képviselők több mint fele alkothat törvényt, és az összes képviselő kétharmadának szavazata kell az alkotmányozáshoz) választja el. Kétharmados parlamenti kormánytöbbség esetén pedig eltűnik az alkotmányozás előtt álló politikai természetű, a parlamentáris hatalommegosztásból eredő fék.

3.7. A területi alapú – territoriális, vertikális – hatalommegosztás

A területi alapú hatalommegosztás léte és fontosságára már Constant is rámutatott a 19. században, s azóta is fontos dimenziója a hatalommegosztás egyre összetettebbé váló rendszerének. A territoriális hatalommegosztás a föderális államszerkezetű országokban a legerősebb, hiszen azokban a központi, szövetségi szintű hatalommal szembeállíthatók a tagállami hatalmak, méghozzá akként, hogy a hatalmi triász mindkét szinten megfigyelhető: beszélhetünk szövetségi és tagállami törvényhozásról, végrehajtó hatalomról és igazságszolgáltatásról. A föderális államszerkezetet az USA alkotmánya honosította meg (ott e hatalommegosztási aspektusra a *division of powers* formulát használják, míg a montesquieu-i triászra a *separation of powers* kifejezést, ezzel is kifejezve a köztük lévő különbséget), de Európában is elterjedt. A magyar alkotmányjogi terminológiában bevett még a vertikális hatalommegosztás elnevezés is, amely azt hivatott kifejezni, hogy igazgatási szintek szerint elkülönülő hatalmakról beszélhetünk. Ezzel szemben áll a horizontális hatalommegosztás, amely csak egy adott szinten vizsgálja a hatalommegosztás módját.

Az unitárius államszerkezetű országokban, tehát amelyekben önálló szuverenitást hordozó területek nincsenek – így hazánkban is – kisebb jelentőséggel bír a területi hatalommegosztás. Ezekben az államokban a területi alapon létrejövő önkormányzatok – Magyarországon a helyi önkormányzatok – kínálnak teret e hatalommegosztási dimenzióknak. Különösen hangsúlyosak a központi hatalom és az önkormányzatok relációjában a következő területek: önálló szabályozási, igazgatási hatáskörök és a gazdasági önállóság (saját jogú bevételek, illetve az átengedett központi bevételek szabad, nem célhoz kötött felhasználása), intézményfenntartási lehetőségek. Mindennek forrása, hogy az önkormányzati szervek legitimitációja a helyi választópolgárok közösségén nyugszik, a pozícióelosztásról nem a központi hatalom dönt – ha így lenne, az önkormányzati döntések felett a központi hatalom politikai kontrollt is gyakorolhatna, azaz nem decentralizációról, legfeljebb dekoncentrációról beszélhetnénk. Részletes elemzést kíván az, hogy egy adott államban milyen erős ellensúlyt jelentenek a helyi hatalmak. Magyarország viszonylatában elmondható, hogy a helyi önkormányzatok ellensúlyszerepe csekély, így nem beszélhetünk valódi területi hatalommegosztásról.⁵⁸

A területi hatalommegosztás szupranacionális szinten is értelmezhető, ez különösen az európai uniós tagállamok, illetve más államszövetségek (konföderációk) tagállamai esetében fontos aspektus. Ezekben az uniónak vagy a konföderáció szervezetének átengedett hatáskörök mentén lehet meghúzni a hatalommegosztás szintjét. Az Európai Unió általánosságban a konföderációnál szorosabb, a föderációnál lazább együttműködésként írható le, így a tagállamok közjogi mozgástere is nagyobb, mint egy szövetségi államban, de kisebb, mint egy államszövetségi rendszerben.

3.8. Közvetlen demokrácia vs. képviselői demokrácia

A demokrácia, avagy a népfelség, népszuverenitás elvével másik fejezet foglalkozik, így e helyütt csak arra utalunk, hogy a hatalommegosztás sajátos aspektusaként is felfogható a képviselői és közvetlen demokrácia közti határvonás. Ezt támasztja alá az is, hogy a közvetlen demokratikus eljárások – különösen a népszavazás – esetében a képviselői szervek (így akár a törvényhozó hatalom) az adott tárgykör szabályozásában elveszítik mérlegelési joguk meghatározott részét.⁵⁹

3.9. Túl a jogi normákon...

A hatalommegosztás nemcsak közjogi módszertannal vizsgálható, vizsgálandó terület, ekképpen néhány, a közjogi szemléleten túlmutató aspektust – például a frakciófegyelmet, a prezidencialisálódást – már mi is érintettünk. Csak említésképpen rögzítjük e helyütt

⁵⁸ CSINK 2014, 170.

⁵⁹ A közvetlen demokrácia törvényalkotás-korlátozó szerepét hangsúlyozza Bruce Ackerman is, aki szerint a hatalommegosztás új rendszerére lenne szükség az USA-ban, ahol a törvényhozó hatalom – eljárási szempontú – megosztását nem az eddig megszokott módon kellene a képviselőház, a szenátus és az elnök között végrehajtani, hanem a parlament és a nép között. ACKERMAN, Bruce (2000): *The New Separation of Powers*. *Harvard Law Review*, Vol. 113. No. 3. 667.

a három legfontosabb nem jogászai szemléletű hatalommegosztási dimenziót. Az első a bürokratikus hatalomé, amelynek jelentőségére – Max Weber nyomán – Bibó István (1911–1979) mutatott rá akadémiai székfoglalójában: ő a technokrácia, a „túl hatékony” és ellenőrzés nélkül maradó közigazgatás veszélyeire figyelmeztetett: „A szakértőnek és a szervezőnek ez a döntő helyzete lassan oda vezet, hogy a végsőkéig racionalizált üzemszerűségben néhány nagyon képzett szervező és szakember mellett a sekélyesen képzett átlag mind nagyobb mértékben elhárítja magától a fájdalmas és fáradságos betanulás munkáját, és átenged minden irányítást a túlracionalizált nagyüzem szervezőinek és szakembereinek.”⁶⁰

Szintén Bibó István figyelmeztetett már 1947-ben a gazdasági hatalom koncentrációjában rejlő veszélyekre: „Különböző, részben önkormányzati, részben szakszerű szervek épültek ki, szakszervezetek, érdekképviselések, kamarák, szakmai önkormányzatok, üzemi önkormányzatok, szövetkezetek, szövetkezeti központok. Mindezek mindjobban összetömörülnek országos szervekké, ami együttvéve kirajzol valamit, amit nyugodtan nevezhetnénk »gazdasági államhatalom«-nak. S ha ezt megtettük, akkor máris gondolkodhatunk rajta, hogy ezt a hatalmat milyen közjogi formák segítségével lehet »elválasztani« a hatalomkoncentráció politikai góciától, s mindkettőt kölcsönösen megvédeni a másik hatalmának korrumpáló hatásától.”⁶¹ Napjaink transznacionális vállalatainak, pénzügyi intézményeinek lobbijereje még erősebben veti fel ezeket a kérdéseket.

Harmadik metajurisztikus problémakörként a média hatalmát említjük, amelynek jelentőségét a média – és különösen az elektronikus média – befolyásolási képessége alapozza meg. A médiapluralizmus, a tömegtájékoztatás kiegyensúlyozása így nemcsak alapjogi dimenzióból vizsgálható, hanem hatalommegosztási aspektussal is bír.

4. A hatalommegosztás hazánkban – vázlat

Magyarországon a modern értelemben vett hatalommegosztás elve a polgárosodás korszakában vált az alkotmányos rend részévé, noha a történeti alkotmány értelemszerűen nem deklarálta azt. A dualizmus mint speciális államszerkezeti megoldás önmagában is *sui generis* hatalommegosztási struktúrát hozott létre, de erre az időszakra tehető a parlamentarizmus kialakulása is. Az első világháborút követően az 1920. évi I. törvény megoldása emelhető ki, különösen, hogy az modellértékűnek bizonyult: ugyan nem tartalmazta *expressis verbis* a hatalommegosztás elvét, azonban a konkrét államszerkezeti normáiból kiolvasható volt ez. Ezt követte az 1946. évi I. törvény (köztársasági kisalkotmány) és az 1989. évi XXXI. törvény (rendszerváltoztató alkotmánymódosítás) is. Komoly közjogi cezúrát jelentett az 1949 és 1989 közti időszak a hatalommegosztás tekintetében, mivel a hatalommegosztás tagadásán, az államhatalom egységén nyugodott, s egybemosta „a párt” és az állam hatalmát.

A rendszerváltozást követően – minthogy az Alkotmányban szövegszerűen nem szerepelt – az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy a magyar alkotmányos berendezkedés a hatalommegosztás elvén nyugszik. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette

⁶⁰ Bibó 1990.

⁶¹ Bibó 1990.

le a hatalommegosztás elvét,⁶² ezzel is kifejezve a két alkotmányos alapelv szoros kapcsolatát.

Az Alkotmánybíróság a „hatalommegosztás” és a „hatalmi ágak elválasztása” kategóriáit eltérő fogalmakként kezelte, a hatalommegosztás célját pedig az általános tudományos paradigmának megfelelően határozta meg: „A hatalmi ágak elválasztásának pontosabban a hatalommegosztás elve [...] nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.”⁶³

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás constant-i modelljét követte: érvényesnek tekintette a montesquieu-i hatalmi triászt, de azt a semleges államfővel mint kvázi negyedik hatalmi ággal egészítette ki.⁶⁴ A további, függetlenséget élvező közhatalmi intézményeket azonban nem tekintette önálló hatalmi ágnek, amint ezt az ügyészség alkotmányos jogállásának meghatározása is tükrözi: „Az ügyészség önálló szervezet, amely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet.”⁶⁵

Az Alkotmánybíróság a parlamentáris kormányformából eredő sajátosságként értelmezte az Országgyűlés és a Kormány közti bizalmi viszonyt,⁶⁶ de nagy hangsúlyt fektetett az igazságszolgáltatás függetlenségére: „[a] bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó és semleges.”⁶⁷ Ennyiben fokozott érzékenységet mutatott az Alkotmánybíróság a jogi konstitucionalizmust megtestesítő, ellenőrző hatalom függetlenségére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a temporális hatalommegosztás is visszaköszön: „Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat.”⁶⁸ A 2012 előtti alkotmánybírósági gyakorlatból az idézettekén túl a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, a 2/2002. (I. 25.) AB határozat, a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat és a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat emelhető ki.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében mondja ki, hogy „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. Ezzel deklarálták először alkotmányi szinten a hatalommegosztás elvét a magyar közjogtörténetben. A pusztá deklarációval tehát nem került új alapelv a magyar alkotmányos rendszerbe, viszont a C) cikk (1) bekezdésének

⁶² PATYI András (2013a): A jogállamiság. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 32.

⁶³ 28/1995. (V. 19.) AB határozat, részben már a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban is megjelent.

⁶⁴ VARGA Zs. 2017, 68.

⁶⁵ 3/2004. (II. 17.) AB határozat.

⁶⁶ 17/1994. (III. 29.) AB határozat: „[a] parlamentáris kormányzati rendszerben ugyanis a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetenként elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.”

⁶⁷ 17/1994. (III. 29.) AB határozat.

⁶⁸ 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

jelentőségét mutatja, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatban is intenzívebben jelenik meg a hatalommegosztás elve.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően hatalommegosztási problémaként jelentkezett az „alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal” szembeni alkotmánybírósági fellépés lehetősége [lásd a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot és a 12/2013. (V. 24.) AB határozatot], továbbá a szupranacionális hatalommegosztási kérdésként is értelmezhető az uniós jog és a magyar jog viszonyának meghatározása – ezen keresztül a többszintű alkotmányosság –, amellyel a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat foglalkozott részletesen. Az alkotmánybírósági gyakorlat ezen gyűjtőpontjai mellett a 2/2015. (II. 2.) AB határozatot emelhetjük ki, amely a Kúria jogegységihatározat-kibocsátási joga és a jogalkotás közti cezúrát értelmezte a hatalommegosztás eszköztárával.

A hatalommegosztás pontos rendszerét az Alaptörvény szabályai – elsősorban az államszervezeti normái – rajzolják ki, így a hatalommegosztás hatályos rendszerének ismeretetésére e helyütt kísérletet sem teszünk, azt a következő félév tananyagának tekintjük.

Vákát oldal

V. A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban¹

Halász Iván – Jakab András

1. Szuverenitás – fogalmi bevezetés

Az uralkodó nézet szerint, amely Georg Jellinek (1851–1911) osztrák jogtudós nevéhez fűződik, államalkotó tényező a terület, népesség, és az adott terület és népesség fölött gyakorolt főhatalom.² A szuverenitás, más néven a főhatalom fogalma elengedhetetlen az államiság megértéséhez. A szuverenitás fogalmának ugyanakkor – az alkotmányjog sok kulcsfogalmához hasonlóan – nincs egyértelműen és általánosan elfogadott meghatározása. Általában legfőbb hatalomként szokás meghatározni.³ E fogalomról igazán csak egy állam legfelső szintű kormányzásával kapcsolatban van értelme beszélni, azaz az alkotmányjogban nem szokás beszélni az egyén vagy az egyes alacsonyabb szintű állam államhatalmi szervek szuverenitásáról. Tény viszont, hogy a szuverenitásból eredő jogokat az egyes államhatalmi szervek gyakorolják.⁴

Szuverenitásról kétféle értelemben lehet beszélni – egyrészt a külső, másrészt a belső szuverenitásról. **A külső (azaz állami) szuverenitásról akkor szokás beszélni, amikor az állam saját független államisággal rendelkezik, és az államhatalom gyakorlása külső befolyás és kontroll nélkül történik.** A modern időkben azonban ezen külső szuverenitás gyakorlása egyre kevésbé abszolút, mert rendszerint korlátozza a nemzetközi jog, a különböző szövetségi rendszerek, az emberi jogok eszméje, illetve időről időre az egyes államok belső (szövetségi) felépítése is. Másként fogalmazva a külső szuverenitás azt jelenti, hogy egy államot a nemzetközi közösség, azaz más államok függetlenként és államisággal rendelkező tényezőként ismernek el, és így az államhatalom gyakorlása külső befolyás nélkül történik. A belső szuverenitás pedig azt mutatja meg, hogy mi egy adott államban a legitim hatalom forrása.⁵

¹ Készült a következő mű felhasználásával: JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE. 97–120.

² Ez az ún. „három elem tana”, lásd JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Ausgabe. Berlin, Springer.

³ TÓTH Károly (2006): A szuverenitás. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex. 114.

⁴ CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013b): Államhatalom és szuverenitás. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 119.

⁵ TAKÁCS Péter (2011a): *Államtan*. Budapest, NKE. 144–158.

Az állami szuverenitás azt is jelenti, hogy **az állam a nemzetközi kapcsolatokban önálló hatalomként tud fellépni, azaz nincs alárendelve más államnak vagy szervezetnek.**⁶ Itt az állam teljes jog- és cselekvőképességéről van szó. Az állam továbbá mentességet (immunitást) élvez más államok joghatósága alól, és **más szuverén államokkal jogilag egyenlő viszonyban van,** azaz más államokkal egyenlő jogokat élvez, és őt egyenlő mértékben kötik a nemzetközi jog normái.⁷ Ez utóbbi jelenti egyébként a legfőbb korlátját is.⁸

A belső szuverenitásról akkor célszerű beszélni, amikor meg kell határozni, hogy az állami döntéshozatali mechanizmusban ki a szuverén, kit illett a főhatalom, és ki a hatalom végső letéteményese.⁹ Az állam belső szuverenitása egyébként egyetemes, mert a hatalma kiterjed területére és a lakosságára egyaránt. A területén területi felségjogot gyakorol, a lakossága felett pedig személyi felségjogot érvényesíthet, részben még a saját területén kívül is. Az állam hatalma (közhatalom) továbbá teljes, ami azonban a modern világban már nem jelent korlátlanságot, hiszen az egyetemes emberi jogok és az alkotmányos demokratikus berendezkedés korában a közhatalom sem tehet már bármit. Elvben kizárólagos jellegű is, azaz a területén nem érvényesül más szuverén hatalma. Az állam belső szuverenitása egységes szokott lenni, azaz az állam szervei önállóan és egészként gyakorolják a hatalmat.¹⁰

2. A szuverenitásfogalom megszületésének társadalmi körülményei és történeti előzményei

Ahhoz, hogy megértsük a szuverenitás, a főhatalom fogalmának társadalmi funkcióját, először azokat a problémákat kell áttekinteni, amelyekre a szuverenitás koncepciója választ kívánt adni.¹¹ A jogi konstrukciók ugyanis általában valamilyen társadalmi vagy gazdasági probléma megoldására születnek, ezért szokás mondani, hogy a jog és az államiság a modernitás leghatékonyabb társadalomszervező módszere.

A fogalom a 16–17. századi Nyugat-Európából származik. A vallásháborúk évtizedeit követő időkben, a kialakulóban lévő kapitalizmusnak az állam által alkotott szabályok kiszámíthatósága iránti igénye, valamint az egyeduralkodók abszolutisztikus törekvéseivel kapcsolatos konfliktusok egy olyan elképzelésnek adtak teret, amely alapján meghatározhatóvá vált, hogy kié a főhatalom, azaz végső soron ki alkothatja meg az államra vonatkozó szabályokat. A vallásháborúkat követően azonban már olyan magyarázat kellett, amely nem teológiai, hanem világi alapokon nyugodott. Az sem volt már elfogadható, hogy a monarcha (uralkodó) hatalma isteni legitimáción nyugszik. Új magyarázat kellett arra, hogy miért is kell elfogadni az uralkodó által alkotott jogot és az uralkodó parancsait. A természetjogot

⁶ Sem az ENSZ-, sem az EU-tagság léte a mostani formában nem korlátozza ezt a szabadságot, jog- és cselekvőképességet.

⁷ Az államok jogegyenlőségének ilyen típusú felfogása egyébként főleg a második világháború után bontakozott ki, korábban ez nem volt ennyire egyértelmű. Jelenleg is léteznek azonban bizonyos kivételek ezen elv alól – ilyen például a második világháborús győztesek állandó tagsága az ENSZ Biztonsági Tanácsában, ami összesen csak öt államot illet meg: Egyesült Államok, Franciaország, Kína, Nagy-Britannia és Oroszország.

⁸ PETRÉTEI 2009a, 193.

⁹ CSERNY–TÉGLÁSI 2013b, 119.

¹⁰ PETRÉTEI 2009a, 190–191.

¹¹ JAKAB 2016.

és az Istentől eredő hatalom koncepcióját felváltotta egy szekuláris magyarázat, a szuverenitástan. Eszerint a szuverén uralkodó parancsait azért kell elfogadni, mert ő a szuverén az állam joga szerint.¹²

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

Ezzel a folyamattal egyidejűleg Európában elindult a rendi monarchiák intézményeinek a visszaszorítása és az uralkodói abszolutizmus erősödése, ami szintén sok feszültséget, sőt néhány helyen polgárháborúkat okozott. A szuverenitás mint az állam hatalmát megalapozó elv valószínűleg emiatt is az abszolút uralkodói hatalom megteremtésének történelmi korszakában jelentkezett Európában.¹³ Az egyik élenjáró ország ebben a tekintetben Franciaország volt.

A szuverenitásfogalom magyarázatának egyik legismertebb forrása emiatt Jean Bodin *Hat könyv a köztársaságról* (1576) című műve, majd a későbbiekben Thomas Hobbes a *Leviathánban* (1651), illetve Samuel von Pufendorf a *De jure naturae et gentium* (1672) című könyvében fejtette ki ennek a tartalmát. Ezek a szerzők a szuverenitást egységesnek, azaz osztatlanak tekintették, és ez a nézet még ma is uralkodónak látszik.¹⁴ Ennek a felfogásnak a lényege, hogy a végső döntés letéteményese csak egy tényező lehet, hiszen a felfogás szerint logikailag lehetetlen, hogy egy végső döntés több kézben legyen megosztva. A következő évszázadokban a fogalom körüli viták főleg arról folytak, hogy hogyan lehetne ezt a „csodafegyvert” semlegesíteni, azaz hogyan lehetne elérni azt, hogy ezzel a főhatalommal senki ne éljen vissza, és a főhatalom jogi és politikai koncepciójának fenntartása mellett megvalósulhasson a korlátozott állam eszménye.¹⁵

A szuverenitáselméletek megalapozásában tehát legelőször a francia **Jean Bodin** (1530–1596) játszotta a döntő szerepet, aki a *Hat könyv az államról* című munkájában (1576) a szuverenitás elveit **az állami főhatalom egységes és oszthatatlan, valamint korlátlan és korlátozhatatlan jellegében határozta meg.**¹⁶ Ugyanakkor Bodin is elismerte, hogy az uralkodó hatalmának is vannak korlátai. Ilyenek mindenekelőtt az isteni jog és az abból kiinduló természetjog, továbbá a népek közös joga (azaz a tulajdonképpeni nemzetközi jog,

¹² JAKAB 2016.

¹³ DEZSŐ Márta (1994): A szuverenitás. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég, 79.

¹⁴ TAKÁCS Péter szerk. (2015d): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat.

¹⁵ JAKAB 2016.

¹⁶ DEZSŐ 1994, 79.

amelyet annak idején latinul még *ius gentiumnak* hívtak), illetve az, hogy az uralkodónak is törvényesen kell eljárnia.¹⁷

Bodin meghatározó munkái polgárháborús körülmények között születtek, hasonlóan, mint az angol **Thomas Hobbes** (1588–1679) *Leviatán* (1651) című fő munkája. Hobbes is **egy személy (uralkodó) szuverenitása mellett érvelt, de annak hatalmát kifejezetten már a nép által kötött, a közjogi gondolkodásban korábban is emlegetett társadalmi szerződésből eredeztette**, amellyel az emberek a biztonság érdekében a szuverén uralkodó javára lemondanak a jogaikról, és vállalják, hogy engedelmeskedni fognak a szuverén törvényeinek.¹⁸

Ezek a szerzők¹⁹ a szuverenitást egységesnek, azaz osztatlanak tekintették, és úgy tűnik, hogy ez a nézet még ma is uralkodó.²⁰ Ennek a felfogásnak a lényege, hogy a végső döntés letéteményese csak egy tényező lehet, hiszen a felfogás szerint logikailag lehetetlen, hogy egy végső döntés több kézben legyen megosztva. A következő évszázadokban a fogalom körüli viták főleg arról folytak, hogy hogyan lehetne ezt a „csodafegyvert” semlegesíteni, azaz hogyan lehetne elérni azt, hogy ezzel a főhatalommal senki ne éljen vissza, és a főhatalom jogi és politikai koncepciójának fenntartása mellett megvalósulhasson a korlátozott állam eszménye.²¹

John Locke (1632–1704) Hobbes angol honfitársa volt, de ő már némileg más körülmények között élte le az életét, ami érződik a fő munkáján is. A *Két értekezés a polgári kormányzásról* című munkájában (1690) egy új szuverenitáselméletet fogalmazott meg. Szerinte is a természetes állapotban élő emberek társadalmi szerződést kötöttek természetes jogaik védelmére, de e szerződés keretében nem a jogaikról, hanem csak azok biztosításának megvalósításáról mondtak le. Ennek a biztosítást szolgáló kormányzat és a kormányzottak megegyezésén kell nyugodnia azzal, hogy **a kormányhatalomnak be kell tartania az őt létrehozó szerződést. Amennyiben azt nem tartja be, akkor az embereknek joga van a forradalomra és a hatalom eltávolítására**. Locke egyébként a hatalmat nem egy személyre akarta ruházni, hanem az uralkodó és a parlament koordinált hatalomgyakorlásában gondolkodott. (Ezt a gondolatmenetet röviden *King in Parliament*, azaz „Király a Parlamentben” formulával fejezik ki.)²²

A szuverenitás szervezeti megosztásának a gondolatát a következő évszázadban továbbfejlesztette a francia **Montesquieu** (1689–1755), aki *A törvények szelleméről* című munkájában (1748) a hatalmat központosító abszolutizmussal szemben **szuverenitás tulajdonképpeni szervezeti megosztása mellett érvelt**. Miután attól félt, hogy a törvények alkotásának, végrehajtásának és alkalmazásának egy kézben való összpontosítása zsarnoksághoz fog vezetni, azt javasolta, hogy **az államhatalom három ágát (azaz a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást) egymástól külön kell választani**. Ezek a gondolatok egyébként főleg az amerikai alkotmányozás során hatottak, és ezáltal a mai napig befolyásolják az alkotmányjogi gondolkodást.²³

¹⁷ CSERNY–TÉGLÁSI 2013b, 120.

¹⁸ CSERNY–TÉGLÁSI 2013b, 120.

¹⁹ Rajtuk kívül itt még kell említeni Samuel von Pufendorf *De iure naturae et gentium* című művét 1672-ből.

²⁰ TAKÁCS 2015d.

²¹ JAKAB 2016.

²² JAKAB 2016, 120.

²³ LAMM 2009a, 42.

A társadalmi szerződés elméletéből indult ki **Jean-Jacques Rousseau** (1712–1778) is a *Társadalmi szerződés* című értekezésében (1762), aki a szuverenitás egyetlen hordozójának a népet ismerte el, amely közvetlen módon hivatott a közakarat kifejezésére.²⁴ Rousseau, aki a nép alatt az emberek összességét értette, tagadta a hatalom megoszthatóságát.²⁵ **A gondolatai komoly hatást gyakoroltak az 1789 után kezdődött francia forradalmi jogalkotásra.** Ennek legnagyobb alkotása volt **az Ember és polgár jogainak deklarációja, amelyet a francia nemzetgyűlés 1789-ben fogadott el.** A deklaráció rögtön az elején elhelyezett 3. cikkében rögzítette a következő elvet: **„Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik; sem testület, sem egyes ember nem gyakorolhat olyan hatóságot, amely nem kifejezetten a nemzettől ered.”**²⁶ Előzményként viszont meg kell említeni, hogy az **1776-ban elfogadott Virginiai jognyilatkozat II. pontja** is tartalmazott a népszuverenitásra utaló mondatot: **„Minden hatalom a néptől ered; s azt ruházza át a képviselőire; az elöljárók az ő megbízottai és kiszolgálói, s mindenkor felelőséggel tartoznak.”**²⁷ Ez a megfogalmazás hatással volt az 1776-ban elfogadott amerikai Függetlenségi nyilatkozatra is, bár abba nem ilyen egyértelmű és világos formában került be.²⁸ Ezek a dokumentumok egyébként többé-kevésbé azonos értelemben használták a nép és a nemzet fogalmát.

A népszuverenitás deklarálása a 18. század végétől kezdve a modern alkotmányok már-már kötelező elemévé vált. Ez különösen igaz a köztársaságokra, de ez a felfogás fokozatosan a parlamentáris alkotmányos monarchiák sajátjává is vált, legfeljebb nem mindegyik deklarálja ezt az elvet nyíltan és egyértelműen.²⁹ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy mindegyik alkotmány azonos formában és helyen fogalmazná meg ezt az alapelvet.

3. Az újkori szuverenitásfogalom alakváltozásai a nemzeti jogokban és jogtörténetekben

A történelem folyamán tehát nagyon sok vita adódott abból, hogy eldöntsék, kié is a szuverenitás.³⁰ **Angliában** az 1642 és 1648 között zajló polgárháború idején csúcsosodott ki a probléma, amelyre a megoldást végül a **King in Parliament** (jelenleg *Queen in Parliament*) **doktrína kompromisszumos megoldása** jelentette a dicsőséges forradalom idején (1688–1689). William Blackstone, az egyik leghíresebb angol jogtudós

²⁴ CSERNY–TÉGLÁSI 2013b, 120.

²⁵ DEZSŐ 1994, 81.

²⁶ KOVÁCS István – SZABÓ Imre összeáll. (1980): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK. 120.

²⁷ KOVÁCS–SZABÓ 1980, 630.

²⁸ KOVÁCS–SZABÓ 1980, 633.

²⁹ Miközben a most hatályos svéd alkotmányos rend rögtön az 1. cikk 1. bekezdésében mondja ki, hogy „Svédországban minden közhatalom a néptől ered”, addig a modern parlamentarizmus őshazájában, Nagy-Britanniában vagy Dániában nem lehet találkozni egy ilyen típusú egyértelmű kinyilatkoztatással. Az 1978-ban elfogadott demokratikus spanyol alkotmány pedig következőképpen fogalmazza meg ezt a kérdést az 1. cikk 2. bekezdésében: „A nemzeti szuverenitás letéteményese a spanyol nép, amelytől az államhatalom is származik.” Az idézett alkotmányok szövegét lásd TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.

³⁰ Az alfejezet ezen része JAKAB 2016 *Szuverenitás és európai integráció* című fejezetének a szerző engedélyével történt átdolgozása.

szerint: „Valamennyi államban létezik egy abszolút, legfőbb hatalom, amely a törvényhozás jogát birtokolja, és amely a mi országunk alkotmánya szerint hatalommal ruházza fel a Királyt, a Lordokat és a Közrendűeket.”³¹ **A szuverenitást ezen elmélet szerint a parlament és az uralkodó közösen birtokolja, ami azért érdekes, mert a korábbi konfliktusok részben azt voltak hivatottak eldönteni, hogy a főhatalom a királyt vagy a parlamentet illeti-e meg.** Az angol megoldást **megosztási stratégiának** nevezzük.³² Ezen elmélet szerint is egy, oszthatatlan szuverenitás létezik, viszont ezt a szuverenitást többen birtokolják, és sem a kétkamarás parlament, sem az uralkodó nem rendelkezhet a belső jogról és az állam függetlenségéről egyedül. A szuverenitás végső birtokosa, a *King in Parliament* viszont teljes hatalommal rendelkezik, azaz minden korlátozás nélkül alkothat, módosíthat és visszavonhat bármely törvényt. Angliában nincsen írott chartális alkotmány, és a történeti alkotmány vagy annak vívmányai sem kapnak olyan helyet a jogrendszerben, hogy az elméletileg kötné a szuverént a döntésében.

Franciaországban Bodin fent említett elméletét Rousseau kérdőjelezte meg egy új koncepció kidolgozásával. Ez volt a népszuverenitás gondolata (*souveraineté populaire*).³³ Rousseau szuverenitásfelfogása annyiban tér el a Bodinétól, hogy állítása szerint **létezik egy általános akarat** (*volonté générale*), és **a szuverenitás tulajdonképpen ennek az általános akarat gyakorlásának ad egy keretet**, nem pedig az uralkodó személyes akaratának a gyakorlásához, mint ahogy azt Bodin értette. A szuverenitás ezen elképzelés szerint is oszthatatlan, és annak birtokosa a nép. A konfliktust a franciák úgy oldották meg, hogy kialakították a nemzeti szuverenitás gondolatát, amely az oszthatatlan és oszthatatlan szuverenitást nem a népre bízta, hanem egy attól elkülönülő absztrakt fogalmi konstrukcióra, a nemzetre. A nemzet mint fogalom lényege, hogy az nem az emberek összességét jelenti, hanem egy absztrakt tényezőt.³⁴

A nemzeti szuverenitás (*souveraineté nationale*) gondolata 1789-ben, a francia forradalom idején született meg.³⁵ Ennek a kompromisszumos stratégiának az volt a célja, hogy ne kelljen levezetni belőle az általános választójogot, ami a népszuverenitásból egyébként következne, illetve el lehessen kerülni az állam területi felosztását.³⁶ Sieyès abbé, a nemzeti szuverenitás fogalmának szülőatyja mind az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának (1789) megfogalmazásában, mind az alkotmányos monarchia alkotmányának megszövegezésében (1791) részt vett, és így a nemzeti szuverenitás gondolata meg is jelenik mindkét

³¹ BLACKSTONE, William (1771): *An Analysis of the Laws of England*. Oxford, Clarendon Press. 3.

³² JAKAB 2016, 99.

³³ ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997): *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei*. Ford. Kis János, szerk. LUDASSY Mária. Budapest, PannonKlett.

³⁴ VESD ÖSSZE TROPER, Michel (2001): *La théorie du droit, le droit, l'État*. Paris, Presses Universitaires de France. 302: „la nation est distincte du peuple réel; c'est une entité abstraite”. Hivatkozik rá JAKAB 2016.

³⁵ SIEYÈS, Emmanuel-Joseph (2003): *Political Writings*. SONENSCHER, Michael ed. Indianapolis, Hackett. 92–162. [Eredeti címe: *Qu'est-ce que le Tiers État? (1789)*] Hivatkozik rá JAKAB 2016, 100.

³⁶ A népszuverenitás fogalmának eredetéről lásd BACOT, Guillaume (1985): *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*. Paris, Édition du CNRS. Hivatkozik rá JAKAB 2016, 100.

dokumentumban.³⁷ Mivel a nemzet nem egy kézzelfogható kategória, nem az emberek összessége, ez az elmélet logikusan hozza magával azt is, hogy képviselőre van szükség a nemzeti főhatalom gyakorlásához. A képviselői demokrácia tehát ennek a szuverenitás-felfogásnak szerves része. Jakab András ezt a megoldást misztifikációs vagy **misztifikáló stratégiának** nevezi.³⁸

Érdeemes megfigyelni azt, hogy miért alakulhatott úgy, hogy a népszuverenitás gondolata helyett inkább a nemzeti szuverenitás elképzelése vált uralkodóvá. A népszuverenitás gondolata, azaz annak hangsúlyozása, hogy a hatalom a népé, magában hordozza azt, hogy a hatalomgyakorlás közvetlenségének érvényesülnie kellene, azaz hogy a hatalomgyakorlás legjobb és leghatékonyabb módja a népszavazás vagy a hatalomgyakorlás más közvetlen eszköze. A népszavazás intézményével azonban a 19. században gyakran éltek vissza Franciaországban, míg a képviselői demokráciával szemben nem fogalmazódtak meg ilyen félelmek. **A képviselői demokrácia elsőbbsége azonban jobban alátámasztható egy olyan elméleti rendszerben, ahol a hatalom nem a népé.** A „kompromisszumok kompromisszumáról” volt tehát szó, amikor az ötödik köztársaság (született 1958-ban) alkotmányának 3. cikkében az alkotmányozó hatalom úgy fogalmazott, hogy: „A nemzeti szuverenitás a népet illeti.”³⁹ E felfogás egyesíti a képviselői elven alapuló nemzeti szuverenitás gondolatát és a közvetlen demokrácia elvén nyugvó népszuverenitási eszmét, ami a köztársasági eszme alapja. A nemzeti szuverenitás gondolata tehát lehetővé tett sok olyan intézményi megoldást a képviselői demokráciától kezdve a területi egység megőrzésének garanciáig, amely esetleg más elméleti konstrukciók igénybevétele mellett kevésbé lett volna racionálisan magyarázható. Márpedig a legitim hatalomgyakorlás ebben az időben már csak a szuverenitás birtokában volt lehetséges.

Kérdés maradt azonban az, hogy a szuverenitásnak van-e korlátja. Nagy-Britanniában úgy alakult, hogy a *King in Parliament* doktrína alapján nem volt korlátja a szuverénnek, ám az megosztott volt. Franciaországban csak 1958 után hoztak létre egy Alkotmánytanácsot (*Conseil constitutionnel*), amely az Új-Kaledóniáról szóló 1985-ös döntésében elismerte, hogy a szuverenitás korlátozott: „Az egyszer már megszavazott törvény [...] az általános akarat kifejezése, ennek azonban tiszteletben kell tartania az alkotmányt.”⁴⁰ A kontinentális Európa alkotmányos hagyományának ez az egyik kiindulópontja és központi gondolata, ezt nevezzük alkotmányos demokráciának. Ezt **léláncolási stratégiának** hívjuk, amely szerint a szuverént, mint veszélyes „szörnyeteget”, le kell láncolni az alkotmánnyal, nehogy elszabaduljon.⁴¹

Németországban ismét egy másik szuverenitásfelfogás vált uralkodóvá a 19. században. A szuverenitást itt is egy elvont tényezőre ruházták, tehát itt is azt tartották

³⁷ Emberi és polgári jogok nyilatkozata, 3. cikk: „Minden szuverenitás forrása lényegét tekintve a nép. Egyetlen testület vagy személy sem gyakorolhat olyan hatalmat, mely nem kifejezetten a néptől származik.” 1791. szeptember 3-i első írott francia alkotmány, III. cím 1. és 2. cikk: „(1) A szuverenitás egységes és oszthatatlan, elidegeníthetetlen és megsemmisíthetetlen. A nemzetet illeti, és sem a nép egy része, sem egy személy nem formálhatja jogot gyakorlására. (2) A nemzet, mely minden hatalom forrása, csak meghatalmazás révén gyakorolhatja azokat.”

³⁸ JAKAB 2016, 100., 105.

³⁹ Ugyanez a formula már az 1946-os alkotmány (Negyedik Köztársaság) 3. cikkében is szerepelt.

⁴⁰ 85-197 DC határozat, 1985. augusztus 23., lásd ZILLER, Jacques (2003): *Sovereignty in France: Getting Rid of the Mal de Bodin*. In WALKER, Neil ed.: *Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart. 268., 17. lábjegyzet.

⁴¹ JAKAB 2016, 101.

szem előtt, hogy a korlátozhatatlan szuverenitás ne egy személyt vagy egy testületet, illetve konkrét embereket illessen meg. **Kialakították az állami szuverenitás gondolatát, amelynek az a lényege, hogy az állam a szuverén, az államé a főhatalom** (*Staatssoveränität*).⁴² A német alkotmányos gondolkozásra egyébként is jellemző az, hogy az elméleti koncepciók nagyon körülzártak, és Hegel óta bevett, hogy ez a fogalom alkalmas arra, hogy semlegesítse az uralkodói szuverenitás és a népszuverenitás közötti feszültséget.⁴³ Ezen felfogás szerint mind az uralkodó, mind a nép tulajdonképpen elvont alkotmányos intézménnyé válik, amely alkotmányos intézmények az államon belül értelmezhetőek, és csakis úgy kapnak jelentést, ha az állam szuverén. Ezt **intézményesítő stratégiának** nevezzük.⁴⁴ A probléma abból adódott később, hogy a weimari alkotmány 1919-et követően ismét azt fogalmazta meg, hogy a hatalom a néptől ered.⁴⁵ Erre a náci hatalomgyakorlást elfogadó alkotmányelméleti szerző, **Carl Schmitt reagált, aki megállapította, hogy „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”,** azaz a birodalmi elnök (*Reichspräsident*).⁴⁶ A szuverenitás ilyen felfogásának a problémája ismét az volt, hogy a szuverenitást egy személynek tulajdonították. Az elméleti megalapozás a gyakorlatban is érvényesült: Németországban 1945-ig csak egy személy rendelkezett a hatalommal, Adolf Hitler.

A ma is hatályban lévő **új német alaptörvény éppen ezért garanciákat épített be a hatalomgyakorlás kizárólagosságának az elkerülése érdekében,** és a képviselői demokrácia megerősítése érdekében. Népszavazás például nem lehetséges Németországban, a közvetlen hatalomgyakorlást az alaptörvény nem teszi lehetővé.⁴⁷ Az 1949. évi német alaptörvény mindemellett újra megfogalmazta az 1919. évi weimari alkotmány népszuverenitásról rendelkező klauzuláját [„Minden hatalom a néptől ered.” *Grundgesetz* 20. cikk (2) bekezdés]. **A nép maradt tehát a szuverén, de nem gyakorolhatja a hatalmát közvetlenül, csupán az intézmények útján.** A szuverén tehát kötött azokhoz az eljárásokhoz, amelyeket az alaptörvény meghatároz, csak a parlament útján és csak a Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja mellett gyakorolhatja a hatalmát. Ezt a megoldást (felügyelet alatt álló) **megbízott stratégiájának** nevezzük.⁴⁸

Ezt követte azon elméleti elképzelés, amelyet az „alkotmány szuverenitásának nevezünk”.⁴⁹ Az alkotmány szuverenitása arról szól, hogy az alkotmány már nem azt a célt szolgálja, hogy megkösse a szuverén kezét, hanem maga a szuverén, hiszen tulajdonképpen

⁴² STOLLEIS, Michael (2001): *Public Law in Germany 1800–1914*. Oxford, Berghahn Books. 343–347. Hivatkozik rá JAKAB 2016, 101.

⁴³ HELLER, Hermann (1927): *Die Souveränität*. Berlin–Leipzig, de Gruyter. 59., 70–71. Hivatkozik rá JAKAB 2016, 101.

⁴⁴ Ez a fogalmi megoldás vezetett a német jogtudomány mai helyzetéhez, amelyben a szuverenitás kérdése nem nagyon merül fel, hanem inkább az „államiság” jelenik meg központi fogalomként. Lásd például BADURA, Peter (2012): *Staatsrecht*. München, C. H. Beck. 1–9.; MAUNZ, Theodor – ZIPPELIUS, Reinhold (1998): *Deutsches Staatsrecht*. München, C. H. Beck. 1–3.; MAURER, Hartmut (2010): *Staatsrecht I*. München, C. H. Beck. 1–6.

⁴⁵ 1. cikk (2) bekezdés: „Az államhatalom a néptől ered.”

⁴⁶ SCHMITT, Carl (1992): *Politikai teológia*. Ford. PACZOLAY Péter. Budapest, ELTE Tempus. 5., 6. lábjegyzet.

⁴⁷ Az egyetlen kivétel a két tartomány közti új határokról szóló népszavazás a Grundgesetz 29. cikke alapján.

⁴⁸ JAKAB 2016, 102.

⁴⁹ HÄBERLE, Peter (1978): *Verfassung als öffentlicher Prozeß*. Berlin, Duncker & Humblot. 368., 395.

nincsen felette álló hatalom, az alkotmány jelenti egy alkotmányos demokráciában a hatalomgyakorlás végső korlátját. Ezt **helyettesítési stratégiának** hívjuk.⁵⁰

Az osztrák alkotmányjogi gondolkozás túllépett a szuverenitás gondolatán, a kifejezést az alkotmány sem tartalmazza. Ez a megközelítés Hans Kelsen, az Ausztriában mind a mai napig nagy hatású osztrák alkotmány- és nemzetközi jogász munkásságának köszönhető, aki egyébként egyike volt az 1920. évi osztrák szövetségi alkotmány megszüvegezőinek. **Kelsen** *Tiszta jogtan* című művében (*Reine Rechtslehre*, 1934) egy szociológiai, politikai és morális elemektől mentes – ezért „**tiszta**” – **jogelméletet dolgozott ki, és elvette a szuverenitás hagyományos**, részben jogpolitikai természetű felfogását. Ausztriában ennek hatására a „szuverenitás” kifejezést nem használják az alkotmányjogban.⁵¹ Ezt nevezzük **leszerelési stratégiának**, mivel az alkotmányjog a szuverenitásfogalmat egyáltalán nem használja.⁵²

A magyar alkotmányelmélet a szuverenitás témakörébe tartozó kérdésekkel a 16. század elején kezdett el foglalkozni. A „Szent Korona-tan tekinthető egyfajta szuverenitástannak Magyarországon legelőször”.⁵³ Ez a szuverenitásfelfogás a középkori organikus államelméletek és a koronatanok egyfajta keveréke volt.⁵⁴ Eszerint a király és a rendek a Szent Korona „tagjai”. A király a maga személyében nem rendelkezik hatalommal, csak a Szent Korona, amellyel megkoronázták. A királyság területét a Szent Korona tulajdonának tekintették, és ennek az elméletnek az volt a lényege, hogy a király csak megbízott, ezért a Szent Korona tagjainak az egyetértése nélkül nem rendelkezhet szabadon, önállóan. A hatalma így tehát korlátozottá vált. A jogi elgondolás eredményeképpen a rendek és a király között kompromisszum jött létre. E misztikus elmélet hozzájárult a demokratikus fejlődéshez is, mert nemcsak a rendek, hanem később valamennyi állampolgár a „Szent Korona tagja” lett. **E kompromisszumos stratégia hasonló, mint a francia misztifikáló stratégia. Ott a nemzetben, itt a koronában egyesülnek a hatalom birtokosai.**

Magyarországon 1949-ben megjelent a szovjet típusú elmélet, a **„dolgozó nép” szuverenitása**. Ez azonban nem jelentett tényleges szuverenitást, hiszen egy diktatúrában, illetve egy autokrata rezsimben nincs jelentősége annak, hogy papírforma szerint ki a szuverén, hiszen a hatalmat nem ennek alapján gyakorolja a diktátor.

Az 1989-es demokratikus átmenet volt az az időszak, amikor újra jelentősége lett a szuverenitás gondolatának, hiszen a szabad választások nyomán bekapcsolódott a nép a hatalom gyakorlásába, illetve népszavazásokra is sor kerülhetett egyes jelentős kérdésekben.⁵⁵ A népszavazást később a magyar Alkotmánybíróság, majd maga az Alkotmány is korlátozta, a mai Alaptörvény pedig a 8. cikkében kifejezetten kizárja,

⁵⁰ JAKAB 2016, 103.

⁵¹ JAKAB 2016, 103.

⁵² Kelsen számára a „lefegyverzés” alapját nem politikai, hanem inkább ismeretelméleti megfontolások jelentették. Lásd JAKAB András (2007): Ismeretelmélet és politika Kelsen nemzetközi jogi tanaiban. In Cs. Kiss Lajos szerk.: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, Gondolat – MTA JTI – ELTE ÁJK. 555–571.

⁵³ Stephanus Werbőczy, *Opus Tripartitum juris consuetudinarii inclyti regni Hungariae*, Vienna, 1517.

⁵⁴ GERGELY, András – MÁTHÉ, Gábor eds. (2000): *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Budapest, Korona. 24–28., hivatkozik rá JAKAB 2016.

⁵⁵ A rendszerváltás egyes részletkérdéseiről 1989-ben tartott népszavazásnak fontos szerepe volt az új demokratikus rendszer kialakításában. A későbbiekben népszavazás döntött Magyarország NATO- és EU-csatlakozásáról is, 2008-ban pedig bizonyos szociális kérdésekről rendeztek eredményes népszavazást.

hogy alkotmánymódosításról népszavazást lehessen kezdeményezni, hiszen a hatalomgyakorlás elsődleges módja a képviselő. Kilényi Géza szavaival: a népszavazás mára csupán „ezüstpityke a nemzet himzett dolmányán”.⁵⁶ **Magyarországon a szuverenitásfelfogás igen közel áll a német megbízotti stratégiához.**

A szuverenitás felfogásának tehát történetileg különböző típusai alakultak ki, de az alkotmányos demokrácia minden esetében megkívánta, hogy a korlátlan szuverenitás, a főhatalom fogalmát a jogtudomány összehangolja a korlátozott állam eszményével. Ennek a különböző módokat látjuk Franciaországban, Angliában, Németországban, Ausztriában vagy éppen Magyarországon. Minden esetben megállapítható, hogy az oszthatatlan főhatalom mégsem lehet gyakorlatilag korlátlan.

4. A szuverén Magyarország helye a nemzetközi közösségben

A 2011-ben elfogadott magyar **Alaptörvény Magyarország szuverén jellegét** (a külső szuverenitás értelmében) **egyrészt a Nemzeti hitvallásban, másrészt az Alapvetés című részben határozza meg.** Egyik esetben sem használja viszont a szuverenitás kifejezést. A Nemzeti hitvallás az 1944. március 19-én a német megszállás következtében elveszített **állami önrendelkezésről beszél,** amely aztán 1990. május 2-án, az első ismét szabadon választott népképviselő megalakulásának napján állt vissza. Az Alapvetés B) cikkének (1) bekezdése pedig **Magyarországot először független, majd demokratikus jogállamnak deklarálja.** Ezekből a megfogalmazásokból vezethető le tehát elsődlegesen az Alaptörvény szuverenitáskonceptiója, amelyet aztán különböző részletszabályok egészítenek ki. Ilyenek mindenekelőtt az Alaptörvénynek a nemzetközi és uniós vonatkozású rendelkezései.

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

Az ENSZ-tagság főleg a háború vonatkozásában van hatással az államok szuverenitására. Az ENSZ Alapokmánya már a preambulumban jelzi a legfőbb célját, nevezetesen azt, hogy **a fegyveres erő alkalmazására – hacsak a közérdek nem kívánja – többé ne kerüljön sor.** A 2. cikk. 3. bekezdése pedig deklarálja: „A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályukat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.” A 4. bekezdés folytatja ezt a gondolatmenetet: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során

⁵⁶ KILÉNYI Géza (1999): A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 12. sz. 681. Az Alaptörvény és a vonatkozó sarkalatos törvény elfogadása óta ez még inkább igaz, lásd KOMÁROMI László (2014): A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers*, 2014/35. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf. (letöltés ideje: 2019. 03. 29.)

más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.” A nemzetközi béke és a biztonság fenntartásáért a fő felelősséget az ENSZ Alapokmánya a Biztonsági Tanácsra ruházta rá.⁵⁷ Erről szól a 24. cikk 1. bekezdése: „A Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák, és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács a felelősségből folyó kötelezettségeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el.” Mindezek a rendelkezések tulajdonképpen azt jelentik, hogy **a háború mint a nemzetközi problémamegoldó eszköz minden esetben tilos, kivéve, ha egy állam védekezik más államok támadásával szemben.** A többieknek pedig ilyenkor segítségére kell sietni, de erről (azaz az agresszonnal szembeni fellépésről) csak az ENSZ Biztonsági Tanácsa⁵⁸ jogosult dönteni, amely viszont az összes ENSZ-tag nevében jár el, amihez a tagállamok előzetes hozzájárulásukat adták.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (azaz NATO) alapvetően egy védelmi szervezet, amely annak idején a Szovjetunió felől a nyugati demokratikus államokra irányuló veszély kiküszöbölésére jött létre. Magyarország eredetileg éppen e demokratikus Nyugattal szemben álló táborban foglalt helyet, azaz az 1955-ben megalakult Varsói Szerződés tagja volt. Ez a szervezet azonban 1991-ben megszűnt, és néhány év után, 1999-ben Magyarország is csatlakozott a NATO-hoz.

A NATO-csatlakozás azóta Magyarország euroatlanti integrációs törekvéseinek egyik kulcseleme lett. A NATO-szerződés 1. cikke megerősíti azt, hogy a szervezet tagjai a nemzetközi kapcsolataikban tartózkodnak az ENSZ céljaival össze nem férő bármilyen módon megnyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől és erőszak alkalmazásától. A legfontosabbnak tartott 5. cikk értelmében pedig valamelyik tag vagy tagok elleni támadás esetén a többiek segítségére sietnek, illetve siethetnek. Ez a segítségnyújtás ugyan nem automatikus, és nem feltétlenül katonai erő alkalmazásával történik, de ettől függetlenül fontos garanciát ad a tagállamoknak, és komoly elvárásokat támaszt velük szemben.⁵⁹

Magyarország szuverenitására legnagyobb – mindennapi – hatással mégis az EU-csatlakozás volt. Az európai közösségeket (ESZAK, EGK, Euratom), majd az EU-t az államok nemzetközi szerződésekkel hozták létre, amelyek viszont olyan közös (szupranacionális, azaz nemzetek feletti) szervezetet hoztak létre, amelyeknek jogalkotási hatásköre is van a tagállamokra nézve. Az ily módon alkotott jog pedig közvetlenül végrehajtható, és a saját területen elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben. Ezekkel a kérdésekkel részletesen a tankönyv más fejezetei foglalkoznak. Itt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a tagállamok kormányainak a kormányközi szerveken keresztül joga és lehetősége van részt venni az uniós jogalkotásban, amely emiatt nem egészen a fejük felett történik. Továbbá **a tagállamoknak az EU működését most szabályozó lisszaboni szerződés rendelkezései szerint joga van kilépni az EU-ból,** amit a többieknek tiszteletben kell tartani.

⁵⁷ Erről a szervről lásd részletesen PRANDLER Árpád (1974): *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Budapest, KJK.

⁵⁸ Az ENSZ BT jelenleg 15 tagból áll, amelyek közül az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország állandó státussal rendelkeznek, a többieket pedig az ENSZ Közgyűlése választja meg kétéves időtartamra. A választott helyek közül egy hely mindig a kelet-európai (tulajdonképpen a volt szocialista) államoknak jár, e kvótán belül néhányszor Magyarország is az ENSZ BT tagja volt.

⁵⁹ BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula. 266.

Ez a lehetőség jelzi talán leginkább, hogy **a szuverenitás meghatározó része továbbra is az államok oldalán maradt.**⁶⁰

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

A most felsorolt nemzetközi és uniós kööttségek nem az egyetlenek, amelyek gátat szabnak a magyar állam szuverenitása érvényesülésének. Mindenképpen idetartozik még az egyetemes emberi jogok koncepciójának érvényesülése is, illetve az a sok magatartásbeli szabály, amelyet az emberiség az idők során kialakított a rendezett nemzetközi és társadalmi együttélés szabályozására. Fontos kiemelni, hogy **ezeket a korlátozásokat Magyarország saját maga vállalta, saját érdekében és önkéntesen.** Ez azt is jelzi, hogy ezekre utaló elemek az Alaptörvénybe is bekerültek. Ilyen a már említett uniós csatlakozási klauzula, továbbá ilyen az Alaptörvénynek az a kijelentése, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében”,⁶¹ illetve „a béke és biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”.⁶² Szintén fontos, hogy az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.⁶³

⁶⁰ Így döntött például a 2016. évi népszavazáson Nagy-Britannia, amely minden jel szerint 2019 tavaszán már nem lesz uniós tagállam.

⁶¹ Alaptörvény, Alapvetés E) cikk (1) bek.

⁶² Alaptörvény, Alapvetés Q) cikk (1) bek.

⁶³ Alaptörvény, Alapvetés Q) cikk (3) bek.

VI. Köztársaság, republikanizmus, népszuverenitás, demokrácia, patriotizmus

Halász Iván

Az alkotmányjogi és az államtudományi szakirodalom alapfogalmai közé tartozik az állam- és a kormányforma kérdése. **Államforma szempontjából két fő típusra szokás felosztani az államokat:** a hagyomány által legitimált örökletes uralkodókkal (császárok, királyok, szultánok, emírek, nagyfejedelmek, hercegek stb.) rendelkező **monarchiákra** és a választott köztársasági elnökök által fémjelzett **köztársaságokra**. A két kategória között **többféle átmeneti modell létezik**, de azok a modern világ szempontjából nem igazán relevánsak.¹ Ez azonban a köztársaság kifejezésnek csupán egyik – jelenleg meghatározó – jelentése, illetve értelmezési kerete. Ezen a viszonylag semleges, csak az állam- és kormányformára utaló jelentésen kívül **van azonban a köztársaság szónak egy mélyebb erkölcsi és politikai tartalommal telített jelentése**. Az utóbbi köztársaság-fogalom magába gyűjti a demokrácia, a közszolgálat és a patriotizmus legjobb tradícióit.²

1. A köztársasági eszme fogalmának kialakulása az ókori Rómában

A köztársaság eszméjének hosszú előtörténete van. A kezdetei egészen az ókori görög poliszigig, illetve a köztársasági Rómáig nyúlnak vissza. A klasszikus római köztársaság kialakulása is egy hosszú folyamat eredménye volt. A legfontosabb állomása valószínűleg Tarquinius Superbusnak, az utolsó etruszk származású uralkodónak Rómából való elűzése lehetett. Az utókor ugyanis ezzel az eseménnyel kapcsolta össze az egyszemélyi hatalom, azaz a zsarnokság felszámolását. Az i. e. 509/508-as évtől pedig Rómában az életre szóló királyságot a **két konzul (consul)** hatalma váltotta fel, bár a konzuli hatalom szerkezete és tartalma ekkor még sok tekintetben monarchikus jelleget mutatott,³ és csak idővel született meg **az a modell, amelyet az utókor a klasszikus római köztársaságnak tekint.** Annak lényeges elemeként megemlíthető **a köztisztviselők választás útján való betöltése, a nem életre szóló, hanem csak egy bizonyos időszakra szóló mandátum, továbbá a köztisztviselők elszámoltathatósága, illetve sajátos hatalommegosztás megvalósítása az egyes intézmények és a mögöttük álló társadalmi csoportok között.** Nem mellékes,

¹ Ilyen átmeneti vagy vegyes államformájú kategóriába tartoznak például az élete végéig szóló mandátummal bíró, de mégiscsak választott uralkodóval rendelkező monarchiák (sokáig ilyen volt a kora újkori lengyel–litván állam, idetartozik az egyházi (pápai) állam (Vatikán) vagy a sajátos kondomíniumként funkcionáló Andorra.

² BAYER József (2007): A köztársasági eszme és a politikai legitimitás. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág, 343.

³ PÓKECZ KOVÁCS Attila (2014): *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 29.

hogy a köztársasági Rómában idővel különvált a világi impérium és a szakralitás, azaz **a korábbi királyok főpapi jogait a konzulok elveszítették**, és a főpapi hatalmat a későbbiekben egy külön személy (*pontifex maximus*) gyakorolta.⁴ Más kérdés, hogy a császárság idején ez ismét megváltozott, de akkor már úgysem beszélhetünk köztársaságról.⁵

Maga a **köztársaság kifejezés** (latinul *res publica*, illetve *res populi*, azaz a nép dolga vagy ügye, avagy **közös ügy**) **az ókori Rómában született**. A római *res publica* azonban messziről sem volt még azonos a mai köztársasági államformával. A köztársasági Rómában viszont már – elvi szinten – megjelent az a gondolat, hogy a római szabad polgárokból álló **nép** (*populus*) tekinthető a hatalom forrásának. A köztársaság továbbá a hatalom intézményes struktúráját jelentette, amelyben a kompetenciák megoszlottak a nép, a szenátus és a magisztrátusok között.

A római köztársaság értelmezésével és közjogi berendezkedésével sokat foglalkozott **Cicero is**.⁶ **Száma a római res publica az ideális államot jelentette**, „hiszen az nem egyetlen, hanem sok ember tehetségére épült, s nem egyetlenegy emberöltőre, hanem az évszázadok és nemzedékek egész sorára jött létre”.⁷ Cicero számára pedig **a római állami berendezkedés alappillére a társadalmi konszenzus volt**,⁸ amely a lovagrend és a szenátus közötti egyetértést jelentett. Azaz szerinte az ideális állam működéséhez bizonyos társadalmi osztályok, rétegek és csoportok közötti tartós és észszerű harmóniára volt szükség.⁹

Maga a kifejezés „Cicerónál három elemet ölel fel: az emberek gyülekezetét, a csoportosulás alapjául szolgáló jogegységet/jogbiztonságot, valamint az együttélést indokoltá tevő érdekközösséget. A *res publica* tehát független az államformától, lehet királyság, arisztokrácia, vagy akár a nép uralma – ahol azonban egyetlen személy, a közérdek helyett kizárólag saját érdekét szem előtt tartó zsarnok kezében összpontosul a hatalom, ott nem beszélhetünk államról”.¹⁰

A római res publica fogalma továbbá a felelős és a közjóért dolgozó hatalom éthoszát is jelentette, illetve a fogalomba beleértették a népnek felelős közhivatal eszméjét is.¹¹ Ennek több nyoma lelhető fel a különböző ókori római szerzők és politikusok beszédeiben. Híres Tiberiusnak az a beszéde, amelyben egy, a nép akaratával szembeszegülő tribunus (a plebejusok védelmére hivatott személy) visszahívását kezdeményezte, pedig ezzel annak alkotmányosan garantált sérthetlenségét is támadta. Ebben a beszédben következőket állította Tiberius: „Nem lehet tehát igazságos dolog, hogy a nép érdekei ellen vétő tribunus megtarthassa sérthetlenségét, amelyet a nép érdekeinek védelmezésére kapott. Ha a tribunus a tribusok szavazatának többségével joggal nyerte el méltóságát, miért nem veszthetné el ugyanolyan igazságosan valamennyi tribunus egyhangú szavazatával? [...] Hatalmában van tehát a népnek, hogy a tribunusi hatalmat, mint valaha fogadalmi aján-

⁴ PÓKECZ KOVÁCS 2014, 30.

⁵ A császárságot megelőző principátus intézményének születéséről lásd PÓKECZ KOVÁCS Attila (2016): *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

⁶ Cicero a késő köztársasági kor egyik legnagyobb szónoka és politikai gondolkodója volt. Egy időben ő is betöltött konzuli tisztséget.

⁷ NÓTÁRI Tamás (2009): Cum dignitate otium – Cicero államvezetési koncepciója a Pro Sestio tükrében. *Állam-és Jogtudomány*, 50. évf. 4. sz. 495. Az idézett szerző pedig Cicero *De re publica* című művét idézte.

⁸ Latinul: *concordia ordinum*.

⁹ NÓTÁRI 2009, 495.

¹⁰ NÓTÁRI 2009, 495.

¹¹ BAYER 2007, 343.

déket másra ruhazza át. De hogy ez a hatalom nem sérthetetlen és megsemmisíthetetlen, kitűnik abból is, hogy azok, akik birtokában voltak, hivatalukat számtalan esetben letették vagy elhárították maguktól.”¹² Ebben a beszédben tehát a római politikus – miközben elérte egy fontos közhivatalnok visszahívását – tulajdonképpen a népszuverenitás gondolatának csíráit fogalmazta meg.¹³

A római köztársasági eszme azonban nemcsak a közjogi szabályokból, hivatalviselési éthoszból, a zsarnokság kialakulásának elkerülésére irányuló szándékból tevődik össze, hanem **fontos helyet foglalnak el ebben a koncepcióban az állampolgári erények is.** Hiszen bármilyen jó és igazságos lehet egy hatalmi konstrukció, ha nem állnak mögötte olyan polgárok, akik akár személyes áldozatok árán meg akarják védeni azt, akkor egy ilyen konstrukció is könnyen elbukhat. A polgárok viselkedése tehát nem közömbös. Ez különösen vonatkozik a belviszályok idejére, illetve azok populista célzatú szítására. Hogy ezek elkerülhetők legyenek, **szükség volt józan, derék és rendezett életvitelű polgárokra, akiket főleg a nyugalom megőrzése célja vezérelt, a méltóság egyidejű fenntartásának szándékával.** A derék polgárok egyik célja ugyanakkor a megbecsülés elérése volt, akár a közhivatal betöltése vagy a köz javára végzett szolgálat által. Ez a megbecsülés túlnyúlik egy hivatali cikluson, és akár az utódokra is szállhat.¹⁴ A központi eleme viszont mindig a közjó szolgálata. Ennek hangsúlyozása testületi és korporációs jelentést is adhatott a köztársaság fogalmának.¹⁵

A római köztársaság emléke Róma bukásán és az egész ókoron túlnyúló jelenségnek bizonyult. És ez nemcsak a középkori Itáliára volt igaz, hanem egész Európára. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy **a római politikatörténet az egész középkorban tananyag volt a felsőbb szintű iskolákban, és ez még intenzívebbé vált a reneszánsz idején.** Az újkor hajnalán tehát a római példák és hagyományok ismertek voltak a politikával foglalkozók körében, és az azokra való hivatkozás sűrűn előfordult különböző beszédekben és írásokban. Sőt több középkori vagy kora újkori állam is köztársaságként határozta meg magát, de nem a mai értelemben.¹⁶

2. A köztársasági eszme újkori megjelenése és az amerikai szabadságharc

A köztársaság-fogalom az újkor hajnalán kezdett átértékelődni. **Az itáliai reneszánsz** jellegzetes képviselője, **Niccolò Machiavelli például a köztársaságban az egyeduralom (fejedelemség) alternatíváját látta.** A reneszánsz kori humanizmus a köztársaságban egyre inkább a szabad polgárok önkormányzó közösségét látta.¹⁷ A felvilágosodás tovább haladt

¹² Az idézet magyar szövege megtalálható PÓKECZ KOVÁCS 2014, 101.

¹³ PÓKECZ KOVÁCS 2014, 101.

¹⁴ NÓTÁRI 2009, 487.

¹⁵ BAYER 2007, 344.

¹⁶ Erre jó példa a Velencei Köztársaság, Genova vagy San Marino a középkori Itáliában. Az utóbbit a mai napig Európa legrégebbi folyamatosan létező köztársaságaként tartják számon. De több német birodalmi kereskedő városállam is köztársaságként definiálta önmagát. Továbbá részben a kora újkori lengyel–litván államszövetség is köztársaságnak tartotta magát, noha választott király állt az élén. A megjelenésére szolgáló *Rzeczpospolita* kifejezés lengyelül mai napig a köztársaságot jelenti, és benne van az állam nevében.

¹⁷ GYÓRFI 2009, 117.

ezen az úton. **Jean-Jacques Rousseau és Immanuel Kant a köztársaságot nem pusztán kormányzati formaként szemlélték, hanem az olyan alkotmányos állam szinonimájaként, amelyben a törvények uralkodnak az uralkodói önkény helyett.** Az ellentéte emiatt nem a monarchia volt, hanem az önkényuralom vagy despotizmus.¹⁸ Immanuel Kant, a felvilágosult német filozófus, aki **a republikanizmust az uralom olyan alkotmányos módjának tekintette, amelyben kiegyensúlyozottan érvényesül a szabadság, az egyenlőség és a szerződés elve,** egyébként éppen a republikanizmusban és a föderalizmusban látta az általa vágyott planetáris béke elérésének az eszközét.¹⁹

A köztársasági hagyomány és a republikánus ideológia modern kori megalapozásában meghatározó szerepet játszott az amerikai forradalom és függetlenségi háború. Arra pedig komolyan kihatott a 17–18. századi brit politikai gondolkodás, főleg annak liberális (*whig*) irányzata.²⁰ **Az újvilági brit gyarmatok öntudatos polgárai** Nagy-Britanniában és annak uralkodójában egyre inkább zsarnokot láttak, illetve kritikusak voltak az anyaországi korrupcióval szemben. Emiatt **olyan köztársaságot kívántak létrehozni, amely elkerülné a zsarnokság veszélyét, de egyidejűleg az anarchia veszélyeit is, amelyek szintén ártalmasak tudnak lenni a szabadságra nézve.** Az általuk elképzelt köztársaság azonban nem kötődött feltétlenül a ma meghatározó államforma szerinti felosztáshoz, hanem inkább **egy olyan államalakulatot jelentett, amely a közjót volt hivatott szolgálni, biztosította a népképviselést, és a zsarnokság elkerülése érdekében szét kívánta választani a hatalmi ágakat.**²¹ **A korabeli gondolkodók írásaiban a köztársaság olyan államforma volt, amely a demokrácia hiányosságainak kiküszöbölésére is alkalmas volt.** Igaz, a demokrácia alatt akkoriban főleg annak közvetlen formáját értették, amelytől – a korabeli szellemi állapotokat figyelembe véve – sokan félték, mert a populizmussal azonosították azt. Sőt a jól felépített köztársasági berendezkedésnek képesnek kellett volna lenni kezelni az amúgy elkerülhetetlennek tekintett pártoskodásból fakadó veszélyeket, azaz kulturáltan harmonizálni kellett volna a különböző társadalmi érdekeket és törekvéseket.²²

Az amerikai alapító atyák a (közvetlen) demokrácia és a köztársaság, vagyis a népképviseleten alapuló rendszer közötti fő különbséget abban látták, hogy a köztársaságban – szemben a demokráciával – a kormányzást a nép által megválasztott csekély számú képviselőre bízzák. Ezenkívül szerintük a köztársaságnak nagyobb a területe és több a polgára, ami egyébként szintén szükségessé teszi a népképviselési rendszer alkalmazását. A nagyobb méretet és létszámot ők inkább előnyként látták, amely – a nagy számok törvénye alapján és a több érdek összeegyeztetésének a szükségessége miatt – segít kiküszöbölni a kilengéseket.²³

¹⁸ BAYER 2007, 344.

¹⁹ KANT, Immanuel (1985): *Az örök béke*. Budapest, Európa. Erre hivatkozik: GOMBÁR Csaba (2007): *Republikanizmus és demokrácia tegnap és ma*. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág. 15.

²⁰ Erről lásd VAJDA Zoltán (1998): *Republikanizmus az Amerikai Egyesült Államok 18–19. századi történetében*. *Aetas*, 13. évf. 4. sz.

²¹ VAJDA 1998, 3.

²² HAMILTON–MADISON–JAY 1998, 92–95.

²³ HAMILTON–MADISON–JAY 1998, 97.

Miben látták az amerikai alapító atyák a **köztársasági kormányforma megkülönböztető jegyeit?** Tisztában voltak azzal, hogy nem lehet mechanikusan szemlélni ezt a kérdést, és nem lehet csak az elnevezésből kiindulni. Eszerint: „[...] a köztársaság olyan kormányzat – vagy legalábbis az a kormányzat illethető ezzel az elnevezéssel –, amely valamennyi hatalmát közvetlenül a nép jelentős részétől kapja, s amelyet olyan emberek irányítanak, akiknek a hivatala meghatározott időre szól és bármikor felmondható, vagy addig tart, amíg megfelelően látják el. Szükséges az ilyen kormányzat esetében, hogy a hatalmát a társadalom nagy részétől kapja, s ne egy jelentéktelen részétől vagy kiváltságos osztályától; ellenkező esetben nemesi zsarnokok egy maroknyi csoportja, amely a hatalom átruházása útján gyakorolja az elnyomást, igényt tarthat a »republikánus« rangra és bejelentheti kormányzata igényét a »köztársaság« megtisztelő címére. Elégséges az ilyen kormányzat esetében, hogy a kormányzó személyeket közvetlenül vagy közvetve a nép nevezze ki, és hogy hivatali idejük az imént jellemzett módok egyike szerint legyen megszabva; ellenkező esetben az Egyesült Államok kormányzatai vagy bármely más ország jól megszervezett vagy jól megszervezhető és megfelelően megalakítható kormányzata méltatlan lesz a »köztársasági« jelzőre. [...] Valamennyi alkotmány szerint a legfőbb hivatalokat csak meghatározott ideig lehet betölteni, sok esetben – mind a törvényhozó, mind a végrehajtó ágban – néhány év tartamára.”²⁴

3. A köztársasági eszme a forradalom utáni Franciaországban

Franciaország a következő olyan nyugati állam, ahol az elmúlt kétszáz évben szintén fontos szerephez jutottak a republikánus értékek, illetve maga a republikánus ideológia. **A francia republikánus hagyományban érthető módon nagyon fontosak a felvilágosodás eszméi és az abból született nagy polgári forradalom tradíciói,** ugyanakkor nyomokban megtalálhatók ott az ókori köztársasági Róma emlékei is. Az ókori római minta hatása főleg a terminológián érződik. Napóleon Bonaparte például először nem császár, hanem a köztársaság első konzulja volt. Igaz, a pályafutásában az csak egy rövid intermezzo volt. A köztársasági elnöki tisztség Franciaországban csak az 1848-as forradalom idején született.

1789-től kezdve Franciaországban eleve öt köztársaságot különböztetnek meg. Az első köztársaság kialakulása a francia forradalmat és a király kivégzését követte, a második 1848 után alakult ki. A harmadik Francia Köztársaságról az 1870-es évektől a második világháborúig szokás beszélni. Ezt a korszakot szakította meg a német megszállás, illetve a szélsőségesen jobboldali és nacionalista Vichy-rezsim. Az utolsó – ötödik – köztársaság pedig Charles de Gaulle tábornok hatalomra kerülésével és az alkotmányos rendszer átalakításával kezdődött el 1958-ban. Ez a szakasz napjainkban is tart.

Ebből a felsorolásból is látszik, hogy a köztársasági államforma és hagyomány kialakulása Franciaországban egyáltalán nem volt könnyű és zökkenőmentes folyamat. Hiszen az előbb említett köztársasági szakaszokat a monarchia (ilyen volt az első császárság, a Bourbon-restauráció, a második császárság vagy tekintélyelvű rendszerek, azaz a Vichy-rezsim) visszatérése szakította meg. A köztársaság tartósan igazából csak az 1870-es években kezdett megszilárdulni, de még ekkor is létezett komoly monarchista és kato-

²⁴ HAMILTON–MADISON–JAY 1998, 283–284.

likus jobboldali ellenzéke. Az utóbbi a 20. században csak fokozatosan – jobb megoldás híján – kezdte elfogadni a köztársasági államkeretet.²⁵ Végül a jobboldali de Gaulle tábornok mint erős államfő vezette „félprezidenciális” ötödik köztársaság volt csak képes megteremteni az összhangot a monarchista és köztársasági elemek, megoldások és tradíciók között.²⁶

Kevés európai országban játszik a köztársasági ideológia annyira meghatározó szerepet, mint Franciaországban, ahol nemcsak az oktatásban, hanem a mindennapokban is állandóan jelen van. Ugyanakkor nem is olyan könnyű pontosan megragadni, hogy **a franciák mit is értenek alatta.** „Mindenekelőtt a francia republikanizmus elveti azt a gondolatot, hogy a személyes és a gazdasági szabadságjogok biztosításával magától értetődően, természetes módon megvalósítható a közjó, sőt, a francia republikánus eszme az egyéni érdekeket limitálni igyekszik a közjó érdekében, miközben a polgároknak a társadalommal szemben is megfogalmaz kötelezettségeket. Az ember tehát akkor válik polgárrá, ha képes a saját egyéni, önző érdekeit háttérbe szorítani, azok egy részéről lemondani a köz, a közjó érdekében (a közjó nem az egyéni érdekek összességének elismeréséből és az azokról folytatott vitából jön létre). Az egyén a szabadsága megőrzése érdekében mond le bizonyos szükségleteiről. Ez aktív polgárságot feltételez, önkéntes részvételt, »csatlakozást« a köztársaság eszméjéhez.”²⁷

A francia republikanizmus egyik alapköve az egyenlőség eszméje, amely – állami jelmondatként – a szabadsággal és testvériséggel együtt ott szerepel a hatályos alkotmány első normatív rendelkezései között.²⁸ **A Köztársaság alapelve: a nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében.** A szigorúan értelmezett és érvényesített egyenlőség eszméjéből következik **a mindenfajta partikularizmussal (ad absurdum akár a kisebbségi jogokkal) szembeni ellenszenv** és a kiegyenlítő gazdaság- és szociálpolitika nagy fokú elfogadottsága.²⁹ Végül a 19. és 20. század fordulójától kezdve a **laicitás elve** is a francia republikanizmus alappillérei közé tartozik, hiszen a hatályos alkotmány értelmében a Francia Köztársaság nemcsak oszthatatlan, demokratikus és szociális, hanem egyben világi állam is. A Francia Köztársaság laikus jellege az állam és az egyház szigorú elválasztásában, valamint világnézeti semlegességében nyilvánul meg, amely fölött áll viszont a köztársaság magasztosnak tartott eszméje. Természetesen a republikanizmus Franciaországban a köztársasági államformát is jelenti, amely fokozatosan a francia nemzeti identitás egyik meghatározó elemévé vált.

²⁵ Soós Eszter Petronella (2013): A köztársaság-fogalom értelmezésének szintjei Franciaországban. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 2. sz. 53.

²⁶ Soós 2013, 54.

²⁷ Soós 2013, 61. Az idézett szerző itt a neves francia kutatók munkáira támaszkodik. Ilyen mindenekelőtt NICOLET, Claude (1992): *La République en France – Etat des lieux*. Paris, Editions du Seuil. 33. és 172., valamint DELSOL, Chantal (2004): *A köztársaság mint francia kérdés*. Budapest, Magyar Szemle Könyvek. 41. és 45.

²⁸ Az egyenlőség és azon belül a jogegyenlőség eszméje általában véve fontos eleme a köztársasági eszmékörnek. Ennek egyik legfontosabb megnyilvánulása a cenzusos választójog elutasítása. De a nemesi címekkel és előnevekkel szemben érzett ellenszenv is idesorolható. Emiatt több köztársaságban törvénnyel meg is tiltották a nemesi címek használatát. Mai napig ez a helyzet például Ausztriában, Csehszlovákia utódállamaiban vagy az 1946 utáni Magyarországon is. Az Egyesült Államokban az állampolgárok csak olyan kitüntetést fogadhatnak el, amely nem jár együtt nemesi rang adományozásával. Lásd *Állami Diplomáciai Protokoll és Szertartásrend. Kézikönyv. Munkapéldány. Átdolgozott és kibővített protokoll-útmutató* (2008). Budapest, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. 250.

²⁹ DELSOL 2004, 61–62.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az elmúlt kétszáz évben megszületett **republikanizmus kiindulópontja** egyrészt az **emberek jogi és morális egyenlősége**, másrészt az **önkormányzás eszméje**,³⁰ harmadrészt pedig a **hatalom korlátozása** akkor is, ha az a néptől ered. **Ez a korlátozás viszont éppen a nép érdekében történik.** Az imént említett korlátozást szolgálja a hatalommegosztás elve, a választott tisztségek betöltésének időhöz kötöttsége, a választott vezetők elszámoltathatósága és nem utolsósorban a közjó fogalma, amelyre tekintettel kellene a megválasztott vezetőknek hatalmukat gyakorolniuk.

4. A köztársasági eszme és államforma története Magyarországon

A res publica iránti érdeklődés, majd rajongás Magyarországon – sok más európai államhoz hasonlóan – a 18. század végén született meg. Ebben a felvilágosodás, majd a nagy francia forradalom játszott meghatározó szerepet. Ugyanakkor a magyar nemesi társadalomban már régóta élt valamilyen formában a köztársasági gondolat. „A latin nyelv vagy az ókortörténet, a klasszika filológia tanulása közben ugyanis ismerték például a római köztársaság történetét, s ha ez nem is adott közvetlen ösztönzést annak valamiféle újrateremtéséhez, magát az eszmét rokonszenvenessé tette. A hivatalos nyelvet tanulók jól ismerték a klasszikusok egyes mondatait: »Salus rei publicae suprema lex esto.« (A közösség – respublica – üdve legyen a legfőbb törvény.), és a hasonlóan széles körben ismert mondatokat egész nemzedékek memorizálták.”³¹ Nem véletlen az sem, hogy a modernizált köztársaság gondolata főleg a jogi tanulmányokat folytató ifjak között lett népszerű. Erre jó példa Hajnóczy József, a későbbi jakobinus mozgalom egyik szellemi vezére.³²

Konkrét politikai programpontokba szervezve **a republikanizmus a Martinovics Ignác vezette magyar jakobinus mozgalomnál jelentkezett először**, ez az – egyébként nem túl hosszú életű – kísérlet azonban 1795-ben tragikusan véget ért, és a jakobinusok vezetőit kivégezték. Az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc leginkább köztársasági párti megnyilvánulásai elsősorban a plebejus származású és demokratikus érzelmű Petőfi Sándorhoz,³³ illetve a szintén radikális Táncsics Mihályhoz kötődtek. **A köztársaság kikiáltása azonban egészen 1849 tavaszáig még nem volt a forradalom célja.** A helyzet csak a Habsburg–Lotaringiai-uralkodóház áprilisi detronizálása és a Függetlenségi nyilatkozat kibocsátása után változott meg. Noha az 1849 áprilisában született hatalmi konstrukció, amely élén a kormányzóelnök (Kossuth Lajos) és a törvényhozásnak felelős miniszterelnök (Szemere Bertalan) állt, valóban erős „republikai irányultságú” volt, ekkor még nem került sor a köztársaság egyértelmű kikiáltására.

A dualizmus idején inkább az alkotmányos monarchia eszméje volt meghatározó. Az akkor megszületett új és alternatív politikai mozgalmak közül a **szociáldemokrata párthoz állt legközelebb a republikánus ideológia**, de nem az határozta meg programját. Az egyszerű emberek életkörülményein és esélyein javítani kívánó mozgalom ugyanis inkább más, a számára lényegesebb kérdésekre koncentrált – a gazdasági-szociális kö-

³⁰ GYÖRFI 2009, 120.

³¹ PÖLÖSKEI Ferenc (1994): *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, Cégér. 15.

³² PÖLÖSKEI 1994, 18–22.

³³ Az akkor született versei pedig rendszerint nagy visszhangra találtak, sőt botrányt okoztak.

vetelésekre és a választójog valódi demokratizálására. **1912-ben viszont Nagy György³⁴ ügyvéd vezetésével megalakult az Országos Köztársasági Párt**, amely – a nevének megfelelően – valóban a köztársaság kikiáltását tűzte ki zászlajára. Az első világháború előtt azonban nagyjából csak annyit sikerült elérnie, hogy az Országgyűlés 1913-ban az ügynevezett „Lex Nagy Gyurkában” betiltotta a köztársasági propagandát.³⁵

Teljesen más helyzet alakult ki 1918 végén, azaz az első világháborúban elszenvedett vereség miatt bekövetkező összeomlás idején. A válságos helyzetben **a hatalom az 1918. október 23-án létrejött Magyar Nemzeti Tanács és a gróf Károlyi Mihály vezette kormány kezébe került**. Az új rendszer alapvetően a Károlyi-féle függetlenségi politikusok, a polgári radikálisok és a szociáldemokraták szövetségére épült, akikhez csatlakoztak a feministák, továbbá a kisgazdák egy része is. Bár a magyar arisztokrácia legmagasabb köréből érkezett Károlyi Mihály eredetileg egyáltalán nem volt republikánus,³⁶ az utca és a körülmények nyomása alatt, illetve az antanttól való pozitívabb elbírálás reményében **1918. november 16-án az általa vezetett Magyar Nemzeti Tanács Néphatározatban kikiáltotta a polgári demokratikus Magyar Népköztársaságot**.³⁷ Néhány hónappal később Károlyi gróf lett az első magyar köztársasági elnök. Ezt a posztot 1919 márciusáig töltötte be, amikor a körülmények nyomása alatt radikalizálódott a helyzet, és sor került a Magyarországi Tanácsköztársaság kikiáltására.³⁸ Az utóbbi 133 napon át létezett.

A Tanácsköztársaság bukása utáni első átmeneti kormányok még abból indultak ki, hogy Magyarország köztársaság. Az 1919. augusztus elején néhány napig regnáló Peidl Gyula szociáldemokrata kormánya a Magyar Népköztársaság nevet használta, de Friedrich István augusztusban megalakult kormánya már Magyar Köztársaságra nevezte

³⁴ Nagy György Székelyföldről származott, és ügyvédként dolgozott. Eredetileg a 48-as Függetlenségi Pártban politizált. A mozgalma sokáig inkább az alföldi városokban volt népszerűbb, kevésbé Budapesten. A *Magyar Köztársaság* című pártlap is Hódmezővásárhelyen jelent meg. Lásd PÖLÖSKEI 1994, V. fejezet. A Köztársasági Párt programjában a közjogi kérdések mellett fontos szerepet játszottak a demokratikus követelések is: általános választójog, progresszív adózás, telepítés, parcellázás, illetve a köztársasági államforma. 1918. november 16-án egyébként Nagy György volt az, aki felolvasta a népköztársaság kikiáltására vonatkozó javaslatot. PÖLÖSKEI 1994, V. és VI. fejezet.

³⁵ 1913. évi XXXIV. törvénycikk, lásd www.1000ev.hu (letöltés ideje: 2019. 03. 29.) A törvény 3. §-a a következőket tartalmazta: „Aki a királyság intézményének megszüntetésére irányuló mozgalmat kezdeményez, szervez vagy vezet, vagy ilyen mozgalomban más módon tevékenyen részt vesz, úgyszintén az, aki nyomtatvány útján, vagy pedig irat vagy képes ábrázolás közszemlére tételével, vagy nyilvánosan szóval a királyság intézménye ellen lázít, vagy a királyság intézményét ugyanilyen módon politikai célzattal megtámadja, öt évig terjedő államfogházzal és négyezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel, továbbá a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztésével és hivatalvesztéssel büntetendő.”

³⁶ Károlyi később közel került gondolatilag a magyar polgári radikálisokhoz és szocialistákhoz, de ez nem 1918 októberére előtt, hanem utána következett be. Egyébként az 1918-as októberista kísérlet főbb szellemi vezetői – azaz Károlyi Mihály, Jászi Oszkár és Kunfi Zsigmond – egyáltalán nem akarták siettetni a köztársaság kikiáltását. Az állambaforma kérdésében inkább az Alkotmányozó Gyűlésre bízták volna a döntést. November közepén viszont már nem tudták tovább halogatni az ügyet. PÖLÖSKEI 1994, VI. fejezet.

³⁷ 1918 novemberében többféle jelző merült fel a köztársaság kikiáltása kapcsán. A szociáldemokraták egy részének és Szabó Ervin marxista tudósának inkább a „szocialista köztársaság” kikiáltása lett volna szimpatikus. Az osztrák példa nyomán a „demokratikus köztársaság” kikiáltása sem volt esélytelen. A népköztársaság inkább egyfajta kompromisszumnak tűnt – ezzel akarták jelezni Magyarország népjellegét, illetve jelezni akarták, hogy itt nem lesz szó arisztokratikus köztársaságról. PÖLÖSKEI 1994, VI. fejezet.

³⁸ Erről lásd PÖLÖSKEI 1994, VI. fejezet.

át az országot.³⁹ Az 1919 végén felülkerekedett, majd 1920-ban stabilizálódott konzervatív (önmagát keresztény nemzetinek nevező) kurzus – amely által létrehozott rezsim szorosan összefonódott Horthy Miklós kormányzó személyével – a jogkontinuitás jegyében monarchiának tekintette önmagát. Mégpedig azzal a kiegészítéssel, hogy a trón betöltetlen maradt, és ideiglenesen – igaz, időbeli korlátozás nélkül – a Nemzetgyűlés által titkosan megválasztott kormányzó látta el az államfői teendőket. Ez a **provizórikus közjogi konstrukció 1920-tól egészen 1944-ig**, az októberi nyilas-hatalomátvételig állt fenn.

A „király nélküli királyság” **közjogilag egyébként meglehetősen felemás megoldást jelentett**, amelyet a kortársak néha kissé gúnyorosan „a magyar királyi köztársaságnak” is neveztek.⁴⁰ Hivatalosan nem illett ugyan utalni a köztársasági párhuzamokra, de ritkán előfordultak olyan hivatalos szerzők, akik merték használni ezt a hasonlatot.⁴¹ Az is igaz azonban, hogy ezek a vonások főleg a Horthy-korszak első felére voltak jellemzők, az 1930-as évektől kezdve – a tekintélyelvű elemek, valamint a jogkorlátozó, majd jogfosztó intézkedések erősödésével – egyre inkább gyengültek. Emiatt az egyes vélemények szerint a Horthy-rendszer nemcsak a neve miatt tekinthető monarchikusnak, hanem a valódi politikai tartalma miatt is. A kormányzó ugyanis egyre kevésbé volt felelősségre vonható, továbbá megszerezte az utódkijelölési jogot és egyáltalán az egész rendszernek a hatalom forrásáról és a politikai közösség természetéről vallott felfogása nem igazán volt republikánusnak tekinthető.⁴²

A második Magyar Köztársaság kikiáltására 1946. február 1-én került sor, miután az 1945-ben megválasztott – egyébként kizárólagos többségű⁴³ – Nemzetgyűlés januárban elfogadta az 1946. évi I. törvényt a Magyar Köztársaság kikiáltásáról. **A törvény azonban több volt egy deklarációnál, mert az állam megváltozott működésére vonatkozó alapvető szabályokat is magába foglalta. Egyebek mellett létrehozta a köztársasági elnöki intézményt is.** Bár a köztársaság tekintetében a politikai kezdeményezés a kizárólagos többségű kormányzatot is felsorakoztatott mellette. Ezzel hatástalanítani kívánták a kommunista taktikát, továbbá kedvezőbb tárgyalási pozíciót akartak biztosítani Magyarországnak a soron következő békekonferencia előtt, valamint a megváltoztatott közjogi rendszerben jobban akarták érvényesíteni saját parlamenti többségüket. Emiatt széles hatáskörökkel felruházott köztársasági elnöki poszt mellett érveltek. Ez természetesen nem tetszett a kommunistáknak.

³⁹ HORVÁTH Attila (2017): „A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.” Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 9.

⁴⁰ Erről lásd SCHWEITZER Gábor (2017): A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársaságig. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 30–32.

⁴¹ Ilyen szerző volt Faluhelyi Ferenc közjogász, aki az 1926-ban kiadott *Magyarország közjoga* című tankönyvében a kormányzói hatáskörök leírásánál le merte írni, hogy az akkori Magyarország államformája „ma ténylegesen a köztársasági államformájú államokéhoz hasonló”. FALUHELYI Ferenc (1926): *Magyarország közjoga*. II. kötet. Pécs, a Karl Könyvesbolt kiadása. 6. Hivatkozik rá SCHWEITZER 2017, 31.

⁴² GYÖRFI Tamás (2009): 1. §. A köztársasági államforma. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. I. kötet. Budapest, Századvég. 114.

⁴³ Az 1945. évi választásokon ugyanis a Független Kisgazdapárt a szavazatok 57%-át szerezte meg. A kommunistáknak akkor csak a szavazatok 16,85%-a jutott. HORVÁTH 2017, 10.

Végül a törvény alapjául a szociáldemokraták kompromisszumos javaslatai szolgáltak, amelyeket az akkori igazságügyi miniszter, Ries István⁴⁴ is képviselt.⁴⁵

Az elfogadott törvény deklarálta az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének az elvét, továbbá hatálytalanította a királyságra és a kormányzóra vonatkozó szabályokat. Történelmi előzményként viszont a Szent Korona helyett a 18. század eleji ónodi országgyűlésre, az 1849. évi debreceni határozatra és a népköztársaság 1918. november 16-i kikiáltására hivatkoztak.⁴⁶ A köztársasági törvényt a Nemzetgyűlés nagyon nagy többséggel fogadta el. A vitában tulajdonképpen csak egyetlen képviselő, Slachta Margit⁴⁷ szólalt fel ellene, aki egyértelműen a monarchia megtartása mellett érvelt.

A második Magyar Köztársaság sem volt hosszú életű, mert **1949-ben ismét megváltozott az ország neve, és Magyarország a kommunista párt által irányított népköztársaság lett.** A Magyar Népköztársaság időszakát (1949–1989) azonban a magyar politikai köztudat igazából soha nem kapcsolta össze az igazi republikánus hagyományokkal, noha szerkezetileg természetesen az is köztársasági felépítésű rendszer volt. A probléma inkább az, hogy ebben az időszakban a gyakorlatban nem igazán érvényesültek a köztársasági elemek, illetve erények, a demokratikus eljárások formálissá váltak, és a közéletből eltűnt a szabadság. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az akkori közjogi berendezkedés inkább a pártállam fogalmával írható le, amelyben az egyeduralkodó párt vezető szerepe még az alkotmányba is bekerült.

Valószínűleg mindezzel függött össze az, hogy az 1989. évi nyári Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során a demokratikus ellenzéki erőket tömörítő **Ellenzéki Kerekasztal (EKA) képviselői ragaszkodtak ahhoz, hogy az ismét szabaddá váló magyar állam új nevében a népköztársaság kifejezést váltsa fel a köztársaság.** Az állampártként működő MSZMP és a harmadik tárgyalófél képviselői ugyan először meghagyták volna a népköztársasági megjelölést, de egy idő után ők is elfogadták az EKA javaslatát.⁴⁸ Miután az 1989-es rendszerváltás a saját előzményeit az 1956. évi népfelkelésben próbálta keresni, nem meglepő, hogy a harmadik Magyar Köztársaság kikiáltására éppen 1989. október 23-án került sor. Ez lehetővé tette, hogy a köztársasági hagyományok először hosszabb időt kapjanak arra, hogy gyökeret verjenek Magyarországon, hiszen azóta már eltelt majdnem harminc év. Ilyen hosszú ideig Magyarország még soha nem volt köztársaság.

⁴⁴ Ries István (1885–1950) később áldozatul esett a sztálinizmusnak.

⁴⁵ HORVÁTH 2017, 11–13.

⁴⁶ HORVÁTH 2017, 13.

⁴⁷ Slachta Margit (1884–1974) apáca és szociálpolitikus volt. A keresztény-nemzeti tábor képviseletében 1920-ban ő lett a magyar parlamentarizmus történetének első női képviselője. A második világháború alatt segített az üldözötteknek, ami miatt később izraeli kitüntetésben is részesült. A második világháború után először a Polgári Demokrata Párt, majd a Keresztény Női Tábor színeiben került be a törvényhozásba. A kommunista hatalomátvétel után emigrálni kényszerült, és az USA-ban halt meg. Részletesebben lásd M. BALÁZS Ágnes (2017): A köztársaság ellenzéke: Slachta Margit érvelése a Nemzetgyűlésben az 1946. I. törvénycikk kapcsán. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 39–49.

⁴⁸ GYÖRFI 2009, 112.

5. Köztársaság és népszuverenitás

A köztársasági eszme 18. századi ismételt felbukkanásának és újraértelmezésének egyik kulcskérdése a politikai legitimitás kérdése volt. **A felvilágosodás és az általános tudományos fejlődés ugyanis együttesen aláásták az uralom hagyományos történelmi és vallási alapjait, annak tradicionális szentesítését.** A polgárosuló társadalmakban csökkenni kezdett a hagyományok ereje, az emberekre kevésbé hatott az egyházak világmagyarázó monopóliuma, valamint megingott a monarchiák egyedüliségébe vetett hit.⁴⁹ Ehelyett viszont **kellett egy másik autoritásigény,** amellyel meg lehetett magyarázni az embereknek, hogy miért engedelmeskedjenek esetleg olyan törvényeknek is, amelyek nem tetszenek nekik, vagy egyenesen ellenkeznek az érdekeikkel. A modern korban viszont ilyen autoritásigény már nem volt magától értetődő, hanem igazolásra szorult.⁵⁰

Innen már csak egy lépésre volt az, hogy megszülessen a népszuverenitás eszméje, amely újszerű megoldásnak tűnt. Mindez annak ellenére igaz, hogy a gondolatnak voltak ugyan ókori és középkori előzményei is, csak hogy korábban nem létezett az emberek egyenjogúságának a gondolata. A népszuverenitás és az emberi egyenjogúság voltak tehát azok a gondolatok, amelyek akkoriban nagyon szorosan összefonódtak a republikanizmussal, és együttesen egy egész paradigmaváltást eredményeztek a politikai gondolkodásban.

A népszuverenitás deklarálása a 18. század végétől kezdve fokozatosan a modern alkotmányok már-már kötelező elemévé vált. Ez különösen igaz a köztársaságokra, de ez a felfogás fokozatosan a parlamentáris alkotmányos monarchiák sajátjává is vált, legfeljebb nem mindegyik deklarálja ezt az elvet nyíltan és egyértelműen.⁵¹ Tehát az uralkodó azokban az országokban is fokozatosan elvesztette szuverén felségjogai többségét, ahol a polgári fejlődés az alkotmányos monarchia keretein belül zajlott. Ezen nem sokat változtatott az a tény sem, hogy formálisan továbbra is az állam feje maradt. Sőt az sem, hogy vannak uralkodók, akik a megkoronázásuk előtt kénytelenek felesküdni az alkotmányra.⁵² Emiatt azt lehet mondani, hogy **a monarchia és köztársaság régi ellentéte Európában már teljesen elhalványult,** és a hatalomgyakorlás alkotmányos korlátai alig térnek el a két említett államformában. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezen a téren teljesen eltűnt volna a sokszínűség, de már nem olyan jelentős, mint korábban volt.

⁴⁹ BAYER 2007, 349.

⁵⁰ GYÖRFI 2009, 115.

⁵¹ Miközben a jelenleg hatályos svéd alkotmányos rend rögtön az 1. cikk 1. bekezdésében mondja ki, hogy „Svédországban minden közhatalom a néptől ered”, addig a modern parlamentarizmus őshazájában, az Egyesült Királyságban vagy Dániában nem lehet találkozni ilyen típusú egyértelmű kinyilatkoztatással. Az 1978-ban elfogadott demokratikus spanyol alkotmány pedig következőképpen fogalmazza meg ezt a kérdést az 1. cikk 2. bekezdésében: „A nemzeti szuverenitás letéteményese a spanyol nép, amelytől az államhatalom is származik.” Az idézett alkotmányok szövegét lásd HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa (2016): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.

⁵² Ilyen uralkodó például a belga király. Lásd BAYER 2007, 346.

6. A népszuverenitás eszméje Magyarországon

A magyar alkotmányfejlődésben csak későn került sor a népszuverenitás elvének nyílt deklarálására. A polgárosuló 19. században az akkori közjogászok⁵³ megpróbálták a romantikus nemzeti hagyományok jegyében összhangba hozni a már évszázadok óta létező Szent Korona-tant⁵⁴ a modernebb alkotmányos áramlatokkal és azok elveivel. Erre tulajdonképpen igény is volt a korabeli politikai elit körében, hiszen ez a gondolatkör jól harmonizált a jogfolytonosság alaptételével és az ezeréves magyar állami szuverenitás, illetve államiság fenntartásának a dualizmuskori fikciójával. Hasonló tendencia jellemezte a két világháború közötti időszakot is.⁵⁵ Mindez annak ellenére igaz, hogy az egész említett időszak közjogi viszonyait meghatározó, az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk preambuluma első mondata a következőket mondta ki: „A nemzetgyűlés mint a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képviselője, megállapítja, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt.” A törvény 2. cikkének értelmében „A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.” Ezen megfogalmazás fényében tulajdonképpen már a két világháború közötti korszakban is fölösleges volt fenntartani a Szent Korona-tan népszuverenitási aspektusait.⁵⁶

A népszuverenitás elvének egyértelmű deklarálására egészen 1946-ig kellett várni,⁵⁷ azaz a második Magyar Köztársaság kikiáltásáig.⁵⁸ A Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. törvénycikk 1. paragrafusa szerint: „Az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép. A magyar nép a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja.” A népszuverenitás sajátos, az adott korszak ideológiája által erősen befolyásolt

⁵³ Lásd HAJNIK Imre (1867): *Magyarország az Árpád-királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa*. Budapest. Hajnik a Szent Koronát a nemzet szabad tagjaival, a szabad királyi városok követeivel és a koronás királlyal azonosította.

⁵⁴ A Szent Korona-eszme vagy tan kialakulásáról lásd összefoglalóan MEZEY Barna (2003): Az államfő. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 95–98.

⁵⁵ Lásd EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle. 84–87. (Reprint kiadása: Budapest, Dialóg Campus, 2016.)

⁵⁶ Egyébként a mai napig vitatott, hogy az említett népszuverenitási elv és Szent Korona-tan mennyire harmonizálható, illetve éppen fordítva, mennyire ellentétes egymással. A modern alkotmányjog szempontjából viszont a kérdésnek nincs nagyobb relevanciája, mert a népszuverenitás talaján álló köztársasági államforma és a független, illetve szuverén államiság körülményei között nincs igazán szükség a középkori gyökerekkel rendelkező koncepciók alkalmazására.

⁵⁷ Érdekes fejlemény az, hogy bár a köztársasági államforma első magyarországi kikiáltására már 1918 végén sor került, az akkori forradalmi hatalmi szervként funkcionáló Magyarország Nemzeti Tanácsa által 1918 novemberében kiadott Néphatározat még nem deklarálta kifejezetten a népszuverenitás elvét, ahogyan az általa kiadott I. néptörvény sem. Lásd <http://polhist.hu/adattarak/koztars/index.php?fkod=21&fid=2> (letöltés ideje: 2019. 03. 29.)

⁵⁸ A magyar politikai közbeszédben az 1918-ban kikiáltott Népköztársaság volt ugyanis az első, az éppen említett 1946 és 1949 közötti Magyar Köztársaság pedig a második, és az államszocializmus bukása után 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság a harmadik köztársaság. Ezen köztársaságok közös jellemzője az, hogy többé-kevésbé a polgári demokrácia elvei alapján álltak, illetve állnak. Az 1919-es Tanácsköztársaság és az 1949 és 1989 közötti Magyar Népköztársaság viszont ebben a politikai narratívában a radikális szocialista ideológiája és az abból következő államszervezési megoldások miatt nem számít „igazi” köztársaságnak.

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

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

Bár az új szöveg lényegében folytatja az 1989-ben kezdődött demokratikus hagyományt, megfogalmazása néhány ponton mégiscsak különbözik. A legszembeütőbb változás az, hogy a **népszuverenitás kifejezés nem szerepel magában a normaszövegben.** Ugyanakkor annak deklarálása, hogy **a közhatalom forrása a nép,** teljes mértékben kompenzálja ezt a hiányt. Lényeges változás viszont, hogy **a hatályos Alaptörvény** a korábbi Alkotmánnyal szemben **egyértelműsíti a közvetett (azaz a választott képviselők útján történő) hatalomgyakorlás módjának elsőbbségét** a közvetlen (azaz a népszavazás útján történő) hatalomgyakorlással szemben.⁵⁹

7. A köztársasági erények fogalma és jelentősége

Már az ókor óta evidenciának számít, hogy **a sikeres köztársaság nem létezhet öntudatos és egyben elkötelezett polgárok nélkül,** akik nemcsak mindennapi magatartásukkal, hanem szükség esetén akár áldozatok árán is hajlandók megvédeni a köztársaság vívmányait. Az ilyen polgárokat azonban egyrészt a köztársaságnak becsület és igazságos működésével ki kell érdemelnie, másrészt fel is kell őket nevelnie magának. Ezt a célt szolgálja tulajdonképpen **a polgári vagy republikánus erények fogalma.**

A republikanizmus fogalmát általában jellemzi, hogy „a hangsúly az együttélés akaratára, a közösség iránti lojalitásra, a közjó elsőbbségére helyeződik az egyéni érdekekkel szemben, főként pedig arra, hogy mindezek köztársasági erényként jelennek meg”.⁶⁰ **A polgári erényekre való kezdeti nevelésben fontos szerepet játszott az önfeláldozó ókori**

⁵⁹ Egyébként a korábbi Alkotmányt értelmező Alkotmánybíróság egyik korai határozatában szintén hasonlóképpen gondolkodott. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat ugyanis azt mondta ki, hogy a képviselők útján történő hatalomgyakorláshoz képest „[a] népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képvisleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolásra irányul, tehát komplementer jellegű”. ABH 1993, 33, 37.

⁶⁰ GOMBÁR 2007, 11.

római hősökre való hivatkozás, amely visszatérő motívum volt a polgári kor előtti latin műveltségű oktatási intézményekben.⁶¹ A polgári erények körülírása során már az ókorban fontos szerephez jutott **az egyszerűség és egyenesség**, amit még jobban felerősített a reformáció által is megformált újkori polgári ideál. Az ekkor született **polgári, illetve köztársasági erények tehát egyszerűséget, szigorú erkölcsöket, közösségi érzést, áldozatkészséget, hazaszeretetet és törvénytiszteletet jelentettek.**⁶²

Ez a megközelítés különösen erős volt a szigorúan protestáns, sokszor puritán hátterű amerikai alapító- és alkotmányozó atyák esetében. De ezen ideál a kontinentális Európában is népszerű lett. Ebből is látszik, hogy a republikanizmus – bár sok ponton érintkezik vele – nem azonos a szélsőséges individualizmussal, sőt éppen ellentéte annak. Az utóbbi évtizedekben ezért ezen ideológia egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a politikai gondolkodásban és az azzal foglalkozó társadalomtudományokban.

Az előbb említett **polgári republikánus erények egyik fontos funkciója a közösség integrálása és a belső életének szabályozása. Ezenkívül fontos védelmi funkciójuk is van, és nemcsak a külső fenyegetésekkel szemben, hanem a zsarnokság kialakulása ellen is.** Győrfi Tamás jogfilozófus ezt a következőképpen foglalta össze: „A zsarnokság lehetőségének kiküszöbölése magyarázza a polgári erények nevelésének és ápolásának tulajdonított fontosságot. Ha ugyanis az állampolgárok nem hajlandók aktívan részt venni a közéletben és áldozatot hozni a közért, akkor az állam egyfelől könnyen befolyásos érdekcsoportok ellenőrzése alá kerülhet, másfelől védtelenebbé válik a külső ellenséggel szemben.”⁶³

Komoly lökést adtak ennek a gondolkodásnak egyrészt a 20. század tragikus eseményei, másrészt pedig a modern polgári társadalmakra jellemző individualizmus és az abból fakadó társadalmi atomizálódás. Hannah Arendt antitotalitáriánus német–amerikai filozófus szerint ugyanis a **túlzott individualizálódás a totális diktatúrák táptalaja.** Ezzel a veszéllyel állította szembe a szervezett civil társadalmat és a polgári politikai erényeket gyakorló állampolgári világot.⁶⁴

Ez a gondolat az 1960-as évektől kezdve a demokratikus Nyugat-Európában egyre népszerűbb lett, és **az állampolgári aktivizmus komoly fellendüléséhez vezetett.** Ez megnyilvánult a környezetvédelmi, a feminista, az emberjogi és az egyéb jogkiterjesztő társadalmi (nem kormányzati) szervezetek, egyesületek, mozgalmak létrejöttében is. Ez a gondolatmenet és fejlődés ezután **utat nyitott a demokratikus alkotmányos patriotizmus fogalmának megszületéséhez.**

A legfontosabb köztársasági erények közé tartozik a **lojalitás – akár a saját közösség iránt, akár a szélesebb emberi társadalom iránt, akár az igazságosság eszméje iránt.** Ugyanakkor természetesen az önmagunk iránti lojalitás is fontos. A mértéktartó és a közjó iránt elkötelezett republikanizmus a politikai közösség iránti elkötelezettségnek fontos demokratikus formája lehet, amely szembeállítható a különböző negatív politikai kilengésekkel. Ahogyan a nyugati világ elmúlt kétszáz évének a politikai fejlődése is bizonyítja,

⁶¹ GOMBÁR 2007, 14. A hivatkozott szerző két gyakran emlegetett római hőst említ – egyrészt a kezét a becsületért tűzbe tevő Mucius Scaevola, másrészt a hídfőt a támadók sokaságával szemben egyedül védelmező Horatius Cocles polgárokat.

⁶² BAYER 2007, 344.

⁶³ GYÖRFI 2009, 119.

⁶⁴ ARENDT, Hannah (1991): *A forradalom*. Budapest, Európa. Hivatkozik rá BAYER 2007, 346.

önmagában a republikanizmus se nem jobboldali, se nem baloldali (illetve mindkettőre akadnak példák). Sőt a köztársasági erények és értékek összeegyeztethetők az alkotmányos monarchiák világával, berendezkedésével és értékvilágával. A republikanizmus talán éppen emiatt nyújthat egy közös szellemi platformot, amely alapján különböző előjelű erők egyezkedhetnek, és amely keretében lefolytathatják a vitáikat. Annál is inkább, mert a köztársasági eszmerendszer **jól harmonizál** az elmúlt kétszáz év következő két meghatározó gondolatával – **a demokráciával és a nemzeteszmeivel.**⁶⁵

8. Az alkotmányos patriotizmus

Minden állam számára fontos annak biztosítása, hogy a polgárai valamilyen szinten azonosuljanak vele. A minimális azonosulás nélkül ugyanis nehéz irányítani egy társadalmat. Hosszú távon az erőszak monopóliuma önmagában kevés az ilyen típusú azonosulás fenntartásához. Ebben a tekintetben nem nagyon van különbség a régi és a modern államformák között, legfeljebb csak az alkalmazott módszerek különböznek. A 19. századtól kezdve kialakuló modern nemzetállamok is rendszerint megpróbálták politikai és morális közösséggé formálni a lakosságukat. Ebben nemcsak a jogi kötelék (az állampolgárság), hanem az oktatási rendszer, illetve a kulturális befolyásolás eszköze is segítségükre volt. A nemzetállamok esetében természetesen fontos integrációs szerep jutott a nemzeti érzésnek is. Sokszor éppen ez a kombináció vezetett el a liberális nacionalizmuson alapuló patriotizmus kialakulásához.

Az etnicitásból táplálkozó nemzeti érzések azonban nem voltak mindenütt egyformán alkalmazhatók. Európában például nagyobb szerephez jutottak, mint az újabb és újabb bevándorlóhullámokat befogadó Amerikai Egyesült Államokban, ahol emiatt kevésbé tudtak támaszkodni a közös etnikai és kulturális származásra. Egyáltalán nem véletlen tehát, hogy **éppen az USA-ban született meg** a társadalmi és politikai integrációt szolgálni hivatott úgynevezett **Amerikai Hitvallás eszméje.** Ez először egy fogalom és nem konkrét politikai dokumentum volt. Ezt a fogalmat utólag az amerikaiak maguk – némileg romantikus módon – **főleg a politikai elvekkel kötik össze, azaz a szabadság, a jogegyenlőség, a demokrácia, az individualizmus, az emberi jogok, a jogállamiság és a magántulajdon szentségével.**⁶⁶ A 20. század nagyobbik részében az USA-ban sokan éppen ebben az ideológiában látták az amerikaiak megkülönböztető jegyét. Egyébként az első világháború idején – mozgósítási célból, egy állami ügynökség (Committee on Public Information) megrendelésére – egy konkrét hazafias dokumentum is született The American Creed

⁶⁵ BAYER 2007, 353.

⁶⁶ HUNTINGTON, Samuel P. (2005): *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái.* Budapest, Európa. 86–87.

címen. Szerzője William Tyler Page volt. Az általa megfogalmazott „krédót” a Kongresszus 1918. május 3-án hivatalos állami dokumentumnak nyilvánította.⁶⁷

Az, hogy a politikai és jogi elvek ilyen fontos szerepet játszottak a modern amerikai ideológia létrejöttében, azzal is összefüggött, hogy a britek elleni amerikai függetlenségi háború nem tudott támaszkodni etnikai ideológiára, hiszen „a faj, az etnikum, a kultúra és a nyelv tekintetében ugyanis az amerikaiak és a britek egy népet alkottak”.⁶⁸ Ennek következtében más – elvi, illetve ideológiai – alapon kellett mobilizálni a gyarmatok népét az európai metropolisz ellen. Ezt az ideológiai alapot pedig sok tekintetben éppen a fenti elvek és értékek segítségével sikerült felépíteni, amelyek aztán mélyen beépültek az új amerikai köztársaság identitásába.

A valódi helyzet azonban az USA-ban sem ennyire idillikus és egyszerű, hiszen ahogyan maguk az amerikai társadalomtudósok is jelzik, az igazi amerikai identitás vonatkozásában az Amerikai Hitvallás csak egy részigazságot jelent. A korai amerikai köztársaság ugyanis főleg az angol–amerikai protestáns nacionalizmuson alapuló nemzetállam volt, amely legalább annyira volt faji és vallási jellegű, mint politikai. Tehát az amerikai identitás is több összetevőből áll, és több arccal rendelkezik.⁶⁹

Az Amerikai Hitvallás és annak rituáléi – minden problematikusságuk ellenére – mégis egy fontos alapot teremtettek ahhoz, amit később az európai jogtudósok alkotmányos patriotizmusnak neveztek el. A második világháborúig a legtöbb európai nemzet a jelzők nélküli patriotizmust próbálta belenevelni a tagjaiba. **Az alkotmányos patriotizmus fogalmának kialakulása emiatt egy nagyon speciális helyzetben lévő országban ment végbe.** A náciizmus múltjával és a saját területi megosztottságával küszködő **Nyugat-Németországról volt szó.** Itt ugyanis a második világháború és a holokauszt utáni első évtizedekben nagyon nehéz volt a németek nemzeti érzelmeire apellálni, sőt a történetek fényében az nem is volt egészen ildomosnak tekinthető. Így született meg a német tudósok⁷⁰ körében **az alkotmányos patriotizmus eredeti fogalma, amely nem annyira a német nemzeti és kulturális hagyományokkal való azonosulást jelentette, hanem inkább a demokratikus nyugat-német állam második világháború utáni alkotmányos, jogi és politikai sikereivel vállalt szolidaritást, az azokra való büszkeséget.**⁷¹ Másként megfogalmazva, az alkotmányos patriotizmus kifejezés azt a felfogást takarta akkor, „miszerint a politikai elkötelezettségeknek normákra, értékekre és – közvetett módon – egy liberális demokratikus alkotmány

⁶⁷ MICHAŁEK, Krzysztof ed. (2005): *Konstytucja oraz inne podstawowe dokumenty i symbole amerykańskiej kultury patriotycznej*. Warszawa, MADA. 28. és 138. A *The American's Creed* című dokumentum szövege a következő: „I believe in the United States of America as government of the people, by the people, for the people; whose just powers are derived from the consent of the governed; a democracy in a republic; a sovereign Nation of many sovereign States; a perfect union, one and inseparable; established upon those principles of freedom, equality, justice and humanity from which American patriots sacrificed their lives and fortunes.” MICHAŁEK, 2005, 138.

⁶⁸ HUNTINGTON 2005, 88.

⁶⁹ HUNTINGTON 2005, 91.

⁷⁰ Az 1970-es években Dolf Sternberger politikai filozófus, Hannah Arendt tanítványa volt az, aki megalkotta ezt a fogalmat, majd Jürgen Habermas híres filozófus gondolta tovább az egész koncepciót. Lásd MÜLLER, Jan-Werner (2008): Alkotmányos patriotizmus. 2000, 2008/5. sz. 12–20. Elérhető: www.ketezer.hu/2008/05/alkotmanyos-patriotizmus/ (letöltés ideje: 2019. 03. 29.)

⁷¹ FERENCZ Enikő (2012): Az alkotmányos patriotizmus kritikái. *Erdélyi Múzeum*, 74. köt. 1. füzet. 76.

eljárásaira kellene koncentrálni”.⁷² Ezt Németországban ekkor sokan a „rendes” nemzeti identitás pótlékának tekintették.⁷³

A német újraegyesítés és a gazdasági erőtlől duzzadó Németország újjászületése után úgy tűnt, hogy az egész koncepció okafogyottá fog válni, de nem így történt. Az előbbi folyamat ugyanis időben majdnem egybeesett az európai integráció elmélyítésével, politikai-válásával és nem utolsósorban az EU létrejöttével. **Az EU-ban pedig korán felmerült közös identitásának a kialakulása, illetve annak megerősítése.** A modern Európában addig az ilyen típusú politikai identitásépítés majdnem mindig nemzeti (jobb esetben nemzeti liberális) alapon történt. Ez a modell azonban az EU-ban annak sokszínűsége miatt nem igazán követhető.

Ebben a helyzetben a híres német filozófus, **Jürgen Habermas**⁷⁴ és követői megpróbálták a korábbi nyugatnémet alkotmányos identitás modelljének felhasználásával kialakítani egy posztnemzeti és integratív európai alkotmányos identitás eszméjét. Abból indultak ki, hogy **a homogén nemzetállamokon kívül vagy azok felett is létezhet Európában olyan identításkeret, amellyel a sokat szenvedett Európa lakói tudnak politikailag azonosulni.**⁷⁵ Csakhogy az EU-ban – szemben a korábbi Nyugat-Németországgal – sokáig nem állt rendelkezésre konkrét alkotmány. A később megszületett lisszaboni szerződés, amely a közös európai alkotmány funkcióját hivatott ellátni, pedig túl hosszú és túl bonyolult.

Ugyanakkor a második világháború után fokozatosan integrálódó Európában mégiscsak kialakult néhány olyan attitűd vagy vívmány, amelyekkel azonosulni lehet. **Jan-Werner Müller szerint „[a]z alkotmányos kultúrájának lényege a nyers szuverenitás megzabolázása, és a kompromisszum, a civilizált konfrontáció, valamint a kölcsönös tanulás politikájának kialakítása”.**⁷⁶ Azt sem szabad elfelejteni, hogy az előbb már említett lisszaboni szerződésbe is beépült sok olyan elem, amelyeket a közös európai demokratikus alkotmányos örökség részének lehet tekinteni. Tény, hogy egyelőre csak nagyon nehezen látszik az európai démosz, azaz politikai alkotmányos nép, de majdnem minden politikai közösség kialakulása és megszilárdítása egy hosszú folyamat eredménye. Ez igaz lehet az EU-ra is, amely az 1990-es évek elejétől sok olyan intézményt próbált létrehozni, amely révén megerősödhet az európai uniós lakosság együvé tartozásának az érzése. Mindenekelőtt ilyen intézmény az uniós polgárság, amely sok fontos jogosítvánnyal ruhazza fel az uniós polgárokat. Szintén fontos az Európai Parlament léte is.

⁷² MÜLLER 2008, 12.

⁷³ MÜLLER 2008, 12.

⁷⁴ A magyarul olvasható tanulmányok közül ezzel a témával foglalkozik például HABERMAS, Jürgen (1993): Állampolgárság és nemzeti identitás. *Beszélő*, 4. évf. 35. sz. Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/allampolgarsag-es-nemzeti-identitas> (letöltés ideje: 2019. 03. 30.)

⁷⁵ MÜLLER 2008, 3.

⁷⁶ MÜLLER 2008, 6.

9. A köztársasági eszme és a republikánus értékek a magyar Alaptörvény tükrében

Az Alaptörvény B) cikkének első két bekezdése definiálja a magyar állam lényegét. Eszerint **Magyarország független, demokratikus jogállam, az államformája pedig köztársaság.** Az utóbbira való utalás ugyan kikerült az állam hivatalos nevéből,⁷⁷ amely most azonos a földrajzi elnevezéssel (azaz egyszerűen Magyarország), de ez nem változtat a lényegen, miszerint Magyarország továbbra is köztársaság, amit az alkotmányozó hatalom is kitüntetett helyen deklarált.⁷⁸

Ezenkívül a korábban már ismertetett köztársasági eszmekör és erények a modern demokratikus világban nem kötődnek csupán a köztársasági államformájú államokhoz, hanem tulajdonképpen a modern demokratikus jogállam fogalmához. Továbbá amikor az idézett cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] közhatalom forrása a nép”, ezzel az alkotmányi szinten deklarálja a népszuverenitás eszméjét, amely szintén fontos eleme a köztársasági eszmekörnek. Ezenkívül a soron következő C) cikk (1) bekezdése egyértelműen leszögezi, hogy „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.

A hatalommegosztás elvének ilyen egyértelmű deklarálása hiányzott a rendszerváltáskor született magyar alkotmányos szövegből, és csak az Alkotmánybíróság vezette azt le az egyik fontos, a jogállamiság elvét kibontó határozatában. Az Alaptörvénynek az éppen idézett normatív rendelkezéseiből tehát elvben következik, hogy Magyarország egy olyan független és a jogállamiság elvét követő köztársaság, ahol a hatalom a népből ered, és amelynek konkrét működése pedig a hatalom megosztásának az elvén alapul. **Ez egy jó alap a demokratikus alkotmányos identitás és az abból táplálkozó alkotmányos patriotizmus felépítéséhez.** Igaz, önmagában ezen alap még nem elegendő mindehhez, mert az is fontos, hogy a lakosság és a mindenkori hatalom is fontosnak tartsa ezeket az alapjában véve republikánus értékeket, sőt ne csak fontosnak tartsa, hanem kövesse is azokat. Ehhez pedig az állam mindennapi működésével kapcsolatban szerzett jó tapasztalata, a beleszólás lehetőségének a tudata, valamint egyfajta tudatos állampolgári nevelés is szükséges.

Az Alaptörvényből ugyan érződik egyértelmű (egyébként alaptalan) idegenkedés a konkrét magyar köztársasági hagyományoktól (lásd a már említett államnévproblémát,

⁷⁷ Ezt a változást az Alaptörvény szövegtervezetének egyik szerzője, Gulyás Gergely parlamenti képviselő azzal magyarázta, hogy szerinte „a köztársasági államforma a magyar történelemben nem játszott olyan szerepet, nincs olyan többlettartalma, ami indokolná az ország nevében való megjelenítését”. Lásd ABLONCZY Bálint (2011): *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Budapest, Elektromédia. 61. Fontos megjegyezni, hogy ebből, a „hiányzó többlettartalomra” utaló megállapításból Gulyás Gergely (és nyomában az alkotmányozó sem) egyáltalán nem vezette le a monarchia elsőbbségét vagy a királyság visszaállításának a szükségességét. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a monarchia intézményének a megítélése az újkori magyar történelemben legalább annyira problematikus, mint a köztársaságé. Itt azonban szerepsére másról van szó. Nem egyszerűen arról, hogy a monarchia vagy a köztársaság jobb-e, vagy rosszabb, netán melyik illeszkedik zökkenőmentesebben a magyar nemzeti hagyományokhoz, hanem inkább a modern demokratikus állam egyik alapelvéről és eszmei háttéréről. Ebben a kérdésben pedig az alkotmányozó egyértelműen foglalt állást, amikor köztársaságnak deklarálta Magyarországot.

⁷⁸ Ezt is emelte ki az egyik vele folytatott beszélgetésben az előbb már idézett Gulyás Gergely: „Ami a »köztársaság-vitát« illeti, mindenekelőtt azt kell egyértelműen rögzíteni, hogy ez nem az államformával kapcsolatos vita. Magyarország államformája 1989. október 23-a óta köztársaság, és ugyanúgy köztársaság marad 2012. január 1-je, az alaptörvény hatálybalépése után is. Ez a vita tehát tisztán szimbolikus.” ABLONCZY 2011, 60–61.

továbbá a köztársasági hagyományokra való hivatkozás hiányát a preambulumban, a Nemzeti hitvallás elutasító viszonyulását az 1944 és 1948 közötti időszakhoz),⁷⁹ ugyanakkor a **Nemzeti hitvallás tartalmaz olyan részeket, amelyekből mégiscsak levezethetőek a modern demokratikus alkotmányos állam működtetéséhez elengedhetetlenül szükséges közösségi republikánus értékek és erények.** Mindez annak ellenére igaz, hogy az alkotmányos patriotizmusra való nevelésnek Magyarországon sokkal szegényesebbek a hagyományai, mint az USA-ban vagy Franciaországban.

Itt leginkább a Nemzeti hitvallásnak a „valljuk” igével kezdődő középső részéről van szó, amely azzal kezdődik, hogy „**[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság**”. Az emberi méltóság eszménye röviddel a rendszerváltás után vált a jelenkori magyar alkotmányosság egyik sarokkövévé, a többi alapjog egyfajta „anyajogává”. Ez egy jó kiindulópont a republikánus erények építményének felépítéséhez, de önmagában még nem elegendő, mert keveset mond az emberek egymáshoz való kölcsönös viszonyáról. Az egészséges közösségépítéshez pedig szükséges a kölcsönösség. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű a preambulumban következő két mondat: „**Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.**” Az első mondat éppen az előbb hiányolt kölcsönösséget és az abból építkező közösségiességet emeli ki, a másik mondat pedig ezeket bontja ki részletesebben akkor, amikor megemlíti a **legfontosabb közösségi formákat: a családot és a nemzetet.**

Az egymással kölcsönösen szolidáris, egymásért felelősséget vállaló republikánus közösséghez azonban **a nemzet kifejezést itt nem az etnikai-kulturális értelemben kellene értelmezni, hanem mint az emberi-állampolgári közösséget.** Bár az Alaptörvény nemzetfelfogása alapvetően kulturális-nyelvi (azaz etnicizáló) jellegű, megtalálhatóak benne olyan utalások is, amelyek a nemzet politikai polgári közösségként való felfogását is lehetővé teszik. Ilyen mindenekelőtt az a rendelkezés, amely **a köztársasági elnököt úgy említi meg, mint a nemzet (azaz állampolgári közösség) egységének a jelképét.**

Az idézett mondatban alapvető értéknek megjelölt **hűség, hit és szeretet** ugyan első pillantásra nem tűnnek szekularizált (világi) republikánus értékeknek, de megfelelő értelmezéssel az azokkal rokon, már-már azonos tartalmú értékek is kihozhatók azokból. **Az egymással szemben érzett hűség és szeretet ugyanis megalapozhatja azt a kölcsönös lojalitásérzést, amely nélkül egy egészséges politikai közösség képtelen létezni.** A közös hit – akár az emberi jövőbe vetett hitről, akár a vallásos hitről van szó – szintén erősíti az egyes közösségek belső kohézióját. A preambulumban szintén vallott, **az elesettekkel való szolidaritás és a szegények megsegítésének a kötelessége** hasonló helyzetben van. Ezek is erősítik a közösségen belüli kölcsönös szolidaritás és felelősségvállalás érzését.

A republikánus érzelme- és értékvilágnak egyik **kulcseleme a közös célként meghatározott közjó szolgálata.** Ez a kifejezés ebben a formában ugyan nem szerepel sem a Nemzeti hitvallásban, sem az Alaptörvény normatív részében, de közvetve mégiscsak meg lett fogalmazva. A preambulumban „vállalásos” részének utolsó két mondatáról van szó: „**Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend,**

⁷⁹ A 2012-ben hatályba lépett államnév-módosításnak egyik váratlan következménye például az, hogy a bíróságok ítéleteiből, illetve az Alkotmánybíróságok határozataiból eltűnt „[a] Magyar Köztársaság nevében” szöfordulat, amely helyére viszont nem került semmi, ami szokatlan és idegen az eddigi magyar hagyományoktól.

az igazság, a szabadság kiteljesítése. Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Az utóbbi mondat ugyan inkább a demokráciát (a népuralom) fogalmát próbálja definiálni, de az **elsőként idézett mondatot** tulajdonképpen úgy is fel lehet fogni, mint annak deklarációját, hogy **az alkotmányozó mit is tekintett közjónak**, illetve milyen értékeket értett bele ebbe a fogalomba. A felsorolás „anyagias” sorrendje ugyan némileg eltért az Alaptörvény preambuluma fennkölt, a keresztény alapértékekre fogékony és a transzcendenciára hajlamos alaphangulatától, illetve nem utolsósorban a magyar szabadságharcos tradícióktól, hiszen a jó életet, a biztonságot és a rendet az igazság és a szabadság kiteljesítése elé helyezte, de ettől még nem lehet elvitatni ezen értékeknek a közjó fogalmába való tartozását.

Az Alaptörvény normatív, azaz a preambulumon túli részében is megtalálhatók olyan elemek, amelyek a köztársasági eszmekörön belül értelmezhetők. Igaz, ezek közül a legfontosabb rendelkezés egy monarchisztikus örökség. Az Aranybullából levezethető **ius resistendi modern megfelelőjéről van szó.**⁸⁰ A C) cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis „[s]enkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.” Az ilyen típusú ellenállási klauzulák, illetve záradékok a rendi Európa örökségének tekinthetők, hiszen ezek több országban éppen a túlzott királyi hatalommal szemben védekező rendek követelésére kerültek be a jogrendbe. A zsarnokká váló uralkodóval szembeni védekezés különösen aktuálissá vált a reformáció utáni időszakban, amikor sok helyen konfliktusba kerültek a királyi hatalom és az esetleg más felekezeti társadalmi rétegek érdekei. Végül soron a legtöbb polgári forradalom és szabadságharc az uralkodó zsarnokságával szembeni fellépésként értelmezte önmagát.⁸¹

A **ius resistendi** ezután mélyen beépült a köztársasági politikai hagyományba. Ennek a magyar történeti alkotmány fontos részét is képező elvnek az egyik következménye, illetve továbbgondolása az a gondolat, hogy **az állampolgárnak nem kell lojalitást tanúsítania egy olyan hatalommal szemben, amely nem tartja be az alkotmányos alapelveket, és zsarnokságra törekszik.** Ez tulajdonképpen egyfajta biztosíték szerepét tölti be a totalitarizmussal és más diktatórikus törekvésekkel szemben.⁸²

Annak ellenére, hogy valószínűleg eredetileg nem ilyennek szánták, a republikánus eszmekörön belül értelmezhető tulajdonképpen az Alaptörvény O) cikke is, amely szerint „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. Ez a rendelkezés hangsúlyozza ugyanis az antik, zsidó és keresztény gyökerű európai civilizáció számára alapvetőnek számító egyéni felelősséget, más oldalról jelzi, hogy senki nem létezik önmagában, hanem egy közösségen belül, amelyért tenni is kell valamit. Végül meg kell említeni az Alaptörvénynek a *Szabadság és felelősség* című, az alapjogokkal és az alapvető kötelezettségekkel foglalkozó részét. Önmagában már ez a cím is jelzésértékű, mert kapcsolatot próbál teremteni az egyéni jogok és közösségi igények, érdekek között.

⁸⁰ Erre a forrásra utalt az imént már idézett kettős beszélgetésben Szájer József európai parlamenti képviselő, aki az Alaptörvény szövegtervezetének egyik legfontosabb szerzője volt. ABLONCZY 2011, 63.

⁸¹ Ez egyaránt igaz a 16. századi németalföldi felkelésre, a 17. századi angol forradalomra, valamint a 18. századi amerikai szabadságharcra és francia polgári forradalomra.

⁸² BAYER 2007, 347–348.

Ugyanakkor **Magyarországon nincs hagyománya** az egynemely nyugati demokratikus államra⁸³ jellemző, **az állampolgári aktivizmust elősegíteni hivatott kötelező választójognak**. Ezen koncepció mögött egyébként rendszerint az a felfogás húzódik, amely a választójog gyakorlásában nemcsak az egyéni politikai polgári jogot látja (azaz az állampolgár számára biztosított lehetőséget), hanem az egész államszervezet működtetésének kötelezettségét is. Ennek a megközelítésnek a gyökerei egészen az ókori görög poliszkokig nyúlnak vissza, amelyekben a közügyektől tartósan távol maradó polgár akár el is veszítette a polgári jogait. Ilyen drámai megoldáshoz a modern polgári államok rendszerint nem folyamodnak, de bírsággal vagy más eszközökkel néha megpróbálják a választási aktivitásra serkenteni az állampolgárokat.

A köztársasági éthosz és a republikánus hagyományok, illetve a polgári erények magyarországi gyengesége még nem jelenti azt, hogy eddig nem került volna sor az ezeket **megegyesíteni szándékozó kísérletekre**. Az Alaptörvény ideológiai egyoldalúsága sem zárja ki azt.⁸⁴ **A republikánus erények és azok megerősítéséhez szükséges sajátos „polgári vallás” ápolásához rendszerint (de nem feltétlenül) szükségesek ismétlődő rituálék**, amelyek általában egy-egy fontos dokumentumhoz, történelmi személyiséghez, eseményhez vagy ünnephez köthetők. Az USA-ban tipikusan ilyen az alkotmány, a zászló és himnusz kiemelt tisztelete, továbbá a függetlenséget kivívó George Washington, Thomas Jefferson vagy éppenséggel Abraham Lincoln kultusza. Ezt az amerikai fővárosban egy sor épület és emlékhely is erősíti. Franciaországban pedig mai napig kiemelt kultusz övezi az 1789-es forradalom kitörésének napját.

A magyar történelem eseményeiből különösen **az 1848/1849-es polgári forradalom és szabadságharc emléke alkalmas a republikánus polgári hagyomány ápolására**, illetve megerősítésére. Eleve a társadalom által egyik leginkább elfogadott közéleti (azaz nem vallási és/vagy családi) ünnepről van szó, amely az iskolarendszernek köszönhetően még élénken él a köztudatban, de azzal egyidejűleg nem nélkülözi a szükséges történelmi távlatot sem. Hiszen 2018-ban pontosan 170 év telt el a kezdetétől.

Tény, hogy az 1848. március 15-én kezdődött forradalom és szabadságharc ugyan nem eredményezett új chartális (írott és komplex) alkotmányt, de a történelmi alkotmány és a nyugati liberális alkotmányos eszmék sikeres összetalálkozása alapján mégiscsak képes volt polgári alapon teljesen átalakítani a korabeli magyar jogrendet. **A forradalom Magyarországon mindaddig példátlan jogkiterjesztést jelentett**, és a politikailag jogtalan népnek a jelentős része – a korabeli szófordulattal élve – éppen ekkor került az „alkotmány védőbástyái mögé”. Szintén fontos mozzanat, hogy **az akkor elért szabadság fokáért a társadalomnak tevőlegesen meg kellett küzdenie**, azért fegyverrel a kezében kellett kiállnia, ami nyilván **sok áldozatvállalással járt. Erre utal az október 6-i nemzeti gyásznapi is**. Magyarországon ezen a napon minden évben megemlékeznek a megtorlások során kivégzett tizenhárom aradi vértanúról.

A legtöbb sikeresen működtetett nyugati típusú alkotmányos patriotizmusban harmonikusan összekapcsolódik az alkotmányos gondolat és a modern, illetve jóindulatúan – azaz

⁸³ Mint például Ausztráliában vagy Belgiumban.

⁸⁴ Erre már az Alaptörvény legelső kommentárja is felhívta a figyelmet. Lásd JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC. 180–181. Jakab szerint a preambulum értékvilága egyoldalú, túlzottan keresztény jellegű, és nem tesz gesztusokat a baloldali és liberális szavazók irányában. Mindez komolyan megnehezíti az Alaptörvény integratív szerepének az érvényesülését.

kiterjesztően – felfogott polgári nemzeti érzés. Az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc ebből a szempontból optimális esemény. Igaz, hogy az akkori események sok etnikai konfliktussal jártak együtt, de **a polgári szabadság, a liberális alkotmányosság és az állami függetlenség eszméje a nem magyar ajkú polgártársak jelentős részét is képes volt a forradalom mellé állítani**, amiről nem utolsósorban tanúskodik a tizenhárom aradi vértanú jelentős részének nemzetiségi háttere. Ugyanakkor **ekkor váltak igazán elfogadottá és népszerűvé az olyan jelképek, mint a háromszínű nemzeti zászló**, ekkor született Petőfi *Nemzeti dal* című mozgósító költeménye, és a mozgósító erejű Kossuth-kultusz is ekkor bontakozott ki. Az akkori események polgári nemzeti – és nem nacionalista – értelmezése tehát kiválóan alkalmas a polgári vallás és az alkotmányos patriotizmus ápolására és erősítésére.

Végül nem kell elfelejteni, hogy a köztársasági éthosz erősítésére más magyar történelmi események és ünnepek is alkalmasak. Mai napig például hatályban van az a törvény, amely február 1-jét a köztársaság emléknapjának deklarálta. 1946-ban ugyanis ezen a napon került sor a második Magyar Köztársaság deklarálására. Erre ugyan nehéz és bonyolult korban került sor, de az is igaz, hogy az a kor a második világháború utáni újrakezdés és – utólag hiábavalónak bizonyult – demokratikus és szociálisan igazságosabb kibontakozás reményét is magában hordozta.⁸⁵ Továbbá az 1956-os forradalom és szabadságharc emléke is ebbe a sorba tartozik. A Nemzeti hitvallás tartalmaz is egy utalást erre az eseményre: „Egyetértünk az első szabad Országgyűlés képviselőivel, akik első határozatukban kimondták, hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalomból sarjadt ki.” A sok önfeláldozással járó akkori antisztálinista és függetlenségi szabadságharc jelképe egyébként az erősen republikánus jellegű Kossuth-címer volt.

10. A demokrácia fogalma a modern alkotmányjogban és a magyar Alaptörvényben

10.1. Bevezetés

A demokrácia főnév és a demokratikus melléknév a modern alkotmányjog legfrekvenciáltabb fogalmai közé tartoznak. Hasonló a helyzet az államelmélettel, illetve államtannal, hiszen már az ókori görög filozófusok is sokat értekeztek róla. A nyomukban pedig a késői korok államtudományi szakirodalmában is sűrűn előfordult a fogalom, néha pozitív, nemritkán pedig negatív kontextusban. Ennek megfelelően **a demokrácia sokféle jelentéstartalommal rendelkezik**, amelyeknek már csak a vázlatos áttekintése is meghaladná a fejezet terjedelmi korlátait.

A demokrácia továbbá szorosan összefügg az alkotmányjog más alapvető fogalmaiival – a jogállamisággal, illetve a **joguralom elvével, továbbá a szuverenitáselmélettel**, illetve ezen a tág problematikán belül főleg a népfenség, illetve **népszuverenitás elvével**. Ezekkel a fogalmakkal komoly átfedésben van a demokrácia, de mégsem teljesen azonos azokkal. Érdekes és változó hierarchikus viszonyok is kialakulhatnak e fogalmak között.

⁸⁵ Az 1945 és 1948 közötti években került sor például a nagyszabású földreformra, ebben az időszakban – minden hiányossága ellenére – jelentősen demokratizálódott a választójog, eltörölték a nemesi címeket stb.

Amennyiben **mérsékelt államnak tekintjük az olyan államot, amely nem kíván minden hatalmat a saját intézményrendszerében összpontosítani, hanem teret akar biztosítani a különböző autonóm szférák számára, akkor a szabadság törvényi garantálása szempontjából nem annyira a demokrácia, hanem sokkal inkább a joguralom elve a fontos.**⁸⁶ A két fogalom viszont a modern humanista és demokratikus alkotmányjog szemében szorosan összefügg. **A demokrácia ugyanis biztosítja az ilyen – a saját korlátokat elismerő, emiatt a totalitásra nem törekvő – államban a hatalom legitimitációját.** A demokrácia tehát azt jelzi, hogy „a joguralom szempontjából meghatározó jelentőségű törvényeket milyen eljárások keretében alkossák meg, illetve hogyan válasszák ki azokat, akik megalkotják a törvényeket”.⁸⁷

A demokrácia elve **alapvetően legitimációs funkciót tölt be** a demokratikus alkotmányokban, illetve további – nála jóval konkrétabb – szabályok igazoló elveként is működik. Mint ilyennek összetett a tartalma. **A demokrácia fogalmának két fontos összetevője van – a népfelség elve és a néprészvétel elve.**⁸⁸ Az utóbbi szorosan összefügg az önkormányzás elvével, amely értelmében az emberek maguk jogosultak dönteni arról, hogy milyen keretek között, milyen berendezkedésben kívánnak élni.⁸⁹ Ezt a döntést pedig elősegíti számukra a részvétel elve. A népfelség elvének a lényege az, hogy a politikai hatalom csak a néptől származhat. A néprészvétel elvéből pedig az következik, hogy a nép nemcsak forrása a hatalomnak, hanem – közvetlenül vagy közvetve – saját maga is részt vesz a döntések meghozatalában.⁹⁰

10.2. A demokrácia fogalmának előtörténete

A demokráciafogalom komoly előtörténettel rendelkezik. **Az első demokráciaelméleteket az ókori görögök fogalmazták meg,** akik előszeretettel keresték a jól szervezett közösségi rendet (azaz *eunómia*). A *démokratia*, amely egyrészt kiterjesztette a népgyűlés hatásköreit, másrészt pedig a széles értelemben vett nép ellenőrzése alá vette a köztisztviselők működését, is ilyen lehetett volna. Azonban a görög bölcselek között nem mindenki osztozott ebben a lelkesedésben, mert féltek, hogy a tömegek kegyeit kereső, azokat manipuláló demokrácia előbb vagy utóbb instabillá válik, illetve egyszerű osztályuralommá silányul.⁹¹ Idővel tehát ezen elképzelés ismét háttérbe szorult, és az ókori rómaiakat sem ihlette meg, akik egyébként sokat tanultak a görögöktől. Ők a saját köztársaságukat (*res publica*) nem azonosították a görög demokratikus ideállal, noha voltak köztük hasonló elemek. **Sőt egy idő után az egyes római gondolkodóknál a demokrácia a csöcselék uralmát kezdte**

⁸⁶ BÓDIG Máttyás (2002): Demokrácia. In BÓDIG Máttyás – GYÖRFI Tamás szerk.: *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. II. Alapelvek és alapintézmények*. Miskolc, Bíbor. 9. és 119.

⁸⁷ BÓDIG 2002, 119.

⁸⁸ GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter (2009): Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég. 145.

⁸⁹ BÓDIG 2002, 121.

⁹⁰ GYÖRFI et al. 2009, 145.

⁹¹ A demokrácia hívei közé volt sorolható Euripidész, Démoszthenész, illetve Thuküdidész. Szkeptikusabbak voltak vele szemben viszont Platón és Arisztotelész. BÓDIG 2002, 122.

jelenteni. Ez a hagyomány jelentős részben átöröklődött a középkorra is, amikor sokat tanulmányozták az ókori római szerzők műveit.⁹²

A helyzet a felvilágosodás korában kezdett megváltozni, amikor előtérbe kerültek a korábban megfogalmazott szerződéselméletek és az emberek jogegyenlőségének gondolata. Az a gondolat, miszerint a társadalmi és közjogi berendezkedés alapvetően emberi dolog is, utat tört a demokratikus gondolkodás számára. De ekkor is csak lassan ment végbe a változás, mert **a felvilágosodott gondolkodók között sokan féltek a demokráciától,** amely szerintük nem választja szét megfelelően a törvényalkotást a törvények végrehajtásától (Jean-Jacques Rousseau), illetve könnyen elvezethet a despotikus berendezkedéshez (Immanuel Kant). Kant és vele együtt mások ugyanis ebben az időben a fejlődés útját a köztársaságban látták, amelyet a jogegyenlőségen alapuló képviseleti rendszerrel azonosítottak, miközben a demokrácia alatt sokszor a közvetlen demokrácián alapuló modellt értették. Az amerikai alapító atyák is hasonlóképpen látták a különbséget a demokrácia és a köztársaság között. A válogatott képviselet hiánya sokak szerint könnyen zsarnoksághoz vezethetett.⁹³

A hatalommegosztás elméletének legfőbb 18. századi teoretikusa, Montesquieu *A törvények szelleméről* című munkájában szintén kitért a demokráciával kapcsolatos problémákra és aggályokra: „A demokráciának tehát két túlzást kell elkerülnie: az egyenlőtlenség szellemét, amely arisztokráciához vagy monarchiához vezet, és a szélsőséges egyenlőség szellemét, amely egyetlen kényúr zsarnokságába torkollik, miként a zsarnokság idegenek hódításával végződik.”⁹⁴ Az ókori görög előzményeket tanulmányozva a francia gondolkodó úgy látta, hogy „[a] demokrácia elve nem csupán akkor romlik meg, amikor az egyenlőség szelleme elenyészik, hanem akkor is, ha az egyenlőség szellemét túlzásba viszik, és mindenki egyenlő kíván lenni azokkal, akiket a neki való parancsolásra kiválasztott [...]”. Ilyenkor nem uralkodik többé az erény a köztársaságban. A nép akarja gyakorolni a hatóságok teendőit, ezeket tehát nem tartja többé tiszteletben [...] A nép minden közpénzt maga között fog szétosztani, és hogy restsége ellenére is magához ragadta a közügyek intézését, úgy szegénységéhez is a fényűzés gyönyörűségeit akarja kapcsolni. Lustaságában és fényűzésében azonban csak az államvagyonból követel kielégítést. Nem szabad csodálkozni azon, hogy a szavazatokat pénzért árúsítják. A népnek nem lehet olyan sokat adni, hogy tőle ne lehetne még többet kicsikarni, ahhoz azonban, hogy tőle vissza lehessen azt venni, ki kell forgatni az államot. Mennél több hasznot vél húzni a nép a maga szabadságából, annál inkább közeledik ahhoz a pillanathoz, mikor azt el kell veszítenie. Kis zsarnokok lépnek fel, akik a nagyok minden hibáját egyesítik magukban. Hamarosan elviselhetetlenné válik az a kevés is, ami a szabadságból még megmaradt. Egyetlen zsarnok emelkedik ki, és a nép mindent elveszít, még a romlottságából származó előnyöket is.”⁹⁵

A demokrácia kifejezés főleg a nagy francia forradalom idején kezdett pozitívabb értelmet nyerni. Miután ezen értelmezés fő szorgalmazói a jakobinusok voltak, azok diktatúrájának bukása után ismét előtérbe került a szkepszis. **A régi kontinens gondolkodói viszont fokozatosan a világ első modern köztársaságát, az Egyesült Államokat kezdték**

⁹² BÓDIG 2002, 122.

⁹³ BÓDIG 2002, 122–123.

⁹⁴ MONTESQUIEU 2000, 192. (Ez a mű franciául először 1749-ben jelent meg, tehát még jócskán az amerikai függetlenségi háború és a nagy francia forradalom előtt.)

⁹⁵ BÓDIG 2002, 191–192.

demokráciaként kezelni, noha az USA alapítói inkább köztársaságként látták az életművüket, mintsem demokráciaként. Ebben Alexis de Tocqueville, egy másik fontos francia arisztokrata szerző játszott meghatározó szerepet, aki az USA-ban született rendszert nagy hatású könyvében egyszerűen demokráciaként írta le.⁹⁶

Az amerikai modell a hosszú 19. században tehát demokráciaként ment át az európai köztudatba. Az évszázad első felében főleg a liberálisok és a konzervatívok küzdelme volt meghatározó, azonban az 1840-es években a radikálisok körében teret kezdett nyerni a demokratikus gondolkodás, amely a liberálisok által szorgalmazott szabadság mellett nagyobb hangsúlyt helyezett az egyenlőségre is. Az utóbbi ugyanis nem volt evidens minden liberális számára. **Az évszázad második felében a demokratikus követelések már hangsúlyos szerepet játszottak, és sorra megalakultak különböző radikális, republikánus és szociáldemokrata pártok.** A demokraták egyik **közös célja** ebben az időszakban **az általános demokratikus választójog elérése volt**, amelytől mélyreható reformokat reméltek.⁹⁷

Közben a köztársasági gondolat mellett **a demokratikus eszme is nagyobb teret nyert az USA-ban is.** Sőt az amerikai politikai élet fokozatosan a két nagy párt – a republikánusok és a demokraták – köré kezdett szerveződni. A demokrácia fogalma szempontjából azonban ennél fontosabb a **kétfajta demokráciafelfogás** megjelenése az amerikai politikai gondolkodásban. Egyik oldalon megszületett a joguralomra és a garanciákra nagyobb hangsúlyt helyező úgynevezett „madisoni” demokrácia⁹⁸ koncepciója, amelyben a részvételi jogok mellett más biztosítékokat is kerestek a szabadság oltalmazására, a másik oldalon pedig a közvetlen néprészvétel mindenekfelettségét hangsúlyozó „jacksoni”, avagy „populisztikus” demokrácia⁹⁹ elképzelése állt.¹⁰⁰ Az USA-ban egyébként az elsőként említett koncepció hagyományosan erősebb.

Ebből a felfogásból született végül – több áttételen keresztül – **a modern alkotmányos demokrácia koncepciója.** „Az alkotmányos demokrácia a demokrácia modern, jogállami formája; olyan hatalmi berendezkedés, ami az alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül, vagyis az alkotmány – mint jogi alapszabály – határozza meg a nép uralmának keretét és korlátjait, állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája tehát csak akkor valósul meg, ha a hatalomgyakorlás az alkotmányhoz kötött, az alaptörvény által szabályozott és az alkotmányban foglaltaknak érvényt lehet szerezni.”¹⁰¹ Az alkotmányos demokráciának meg kell felelnie fontos elvárásoknak, amelyeket minimális standardoknak is lehet tekinteni. Ilyen mindenekelőtt a társadalmi és politikai pluralizmus érvényesülésének elve (ezen belül fontos az alapvető értékek tekintetében való konszenzus fenntartása és a tolerancia elve), továbbá a demokratikus döntéshozatali technikák alkalma-

⁹⁶ TOCQUEVILLE 1993.

⁹⁷ A demokratikus gondolkodás és kultúra korai magyarországi felbukkanásáról lásd MISKOLCZY Ambrus (2006): *A modern magyar demokratikus kultúra „eredeti jellegzetességeiről” 1790–1849.* Budapest, Napvilág. 151.

⁹⁸ James Madison amerikai gondolkodó és jogász volt tulajdonképpen az alkotmánybíráskodás egyik szülőatyja.

⁹⁹ Jackson elnököt tekintik az amerikai politikatörténetben az egyik legelső populista politikusnak, aki elnökké vált.

¹⁰⁰ BÓDIG 2002, 124–125.

¹⁰¹ PETRÉTEI 2009a, 18.

zásának elve,¹⁰² ezzel összefüggésben a képviseleti és közvetlen demokrácia elve,¹⁰³ a legitimitás megfelelő biztosítása (azaz az uralmi rendszer társadalmi igazoltsága, elismertsége és támogatottsága) és az alapvető jogok érvényesülésének az elve. Nem szabad elfelejteni a társadalmi együttélés olyan alapvető értékeinek a garantálását sem, mint amilyen a jog-egyenlőség biztosítása, az esélyegyenlőségre, valamint az igazságosságra való törekvés és a szabadság minél hatékonyabb megvalósulása.¹⁰⁴

Az alkotmányos demokráciában tehát nemcsak a népfelség elve és a lakosság választási részvétele számít, hanem a többség zsarnokságával szembeni egyéb alkotmányos biztosítékok is kellenek. Ilyen például az alapjogok következetes védelme, a hatalommegosztás elve, a különböző autonómiák fenntartása, a politikai kisebbségek közügyekbe való beleszólásának fokozott védelme vagy az alkotmánybíráskodás intézménye.

Végül meg kell említeni még **a militáns vagy a védekező demokrácia problémáját**, amely azzal a majdnem örök érvényű dilemmával függ össze, hogy mit tehet egy demokrácia azokkal szemben, akik felrúgják a demokratikus konszenzust, sőt ennél tovább mennek, és veszélyeztetik, illetve fel akarják számolni magát a demokráciát. **A demokratikus eljárások érvényesülése ugyanis nem zárja ki, hogy a segítségükkel az antidemokratikus erők kerüljenek hatalomra**, ahogyan az Németországban is történt 1933-ban. Az úgynevezett weimari köztársaság¹⁰⁵ bukásának a példája azóta is kísért a demokraták között, különösen azokban az államokban, ahol nem túlzottan szilárdak a demokratikus hagyományok és a megfelelő állampolgári kultúra. **Emiatt nem meglepő, hogy az önvédő, illetve militáns demokrácia koncepciója éppen a második világháború utáni Nyugat-Németországban született meg.** Ezen felfogás szerint **a demokratikus jogállam intézményei aktívan felléphetnek azokkal a veszélyekkel és erőkkel szemben, amelyek veszélyeztetik a demokráciát.** Emögött azon elképzelés húzódik, hogy „a demokrácia nem pusztán eljárási fogalom, hanem materiális értékek együttese is, és ezeknek az értékeknek a megóvása teszi szükségessé a demokrácia érdekében történő aktív fellépést [...]”. A demokráciát a demokrácia eszközeivel felszámoló szélsőséges erők paradoxona ugyanis szükségképpen kivált egy másik paradoxont: a demokrácia védelmében tett lépések óhatatlanul korlátozzák a demokráciához nélkülözhetetlen jogokat, így fennáll annak a veszélye, hogy a militáns demokrácia magát a demokráciát erodálja. A militáns demokráciának a demokratikus intézmények védelmében tanúsított tétlenség és a demokrácia alapjait felszámoló túlbuzgóság közötti egyensúlyt kell megtalálnia.¹⁰⁶ **Az önvédő demokrácia eszköztára meglehetősen széles és változatos** – a szólásszabadság korlátozásától egészen az antidemokratikus pártok betiltásáig terjedhet a skála. Fontos szerepet játszik benne az állampolgári nevelés is. A konkrét korlátok körülhatárolásában és megfogalmazásában természetesen fontos szerepet játszanak az alkotmányok.

¹⁰² Itt általában két fő típust szoktak megkülönböztetni: a konszenzusra törekvő demokrácia modelljét, amely a tárgyalások és egyeztetések rögzös útján próbál eljutni a minél nagyobb egyetértésre, és rendszerint tekintettel van a mindenkori kisebbségek érdekeire is, valamint a többségi elvű demokráciát, amely a hatékonyság érdekében kevésbé ügyel a fentiekre, és nyerebben érvényesíti a többségi akaratot. PETRÉTEI 2009a, 23–25.

¹⁰³ Önmagában egyik sem magasabb rendű, de a képviseleti demokrácia gyakoribb.

¹⁰⁴ PETRÉTEI 2009a, 19–29.

¹⁰⁵ A szakirodalom és politikai publicisztika így nevezi az 1919 és 1933 közötti Német Köztársaság időszakát.

¹⁰⁶ GYÖRFI et al. 2009, 154.

10.3. A demokrácia és a többségi döntéshozatali elv igazolása

A demokratikus döntéshozatali eljárások központi eleme a többségi szavazás. Egyelőre ugyanis nem sikerült találni ennél igazságosabb és egyben hatékony megoldást, bár nyilván ez sem tökéletes. A többség akaratának érvényesülése azonban több problémát is felvet, hiszen a legtöbb társadalom, illetve **politikai közösség pluralista**, azaz többféle összetevőből áll. A legideálisabb nyilván az lenne, ha a társadalmak konszenzuálisan tudnának döntéseket hozni, de ez a gyakorlatban majdnem lehetetlen. Hans Kelsen osztrák jogtudós szerint egy szervezett társadalomban nem eshet egybe mindenki akaratja az általános akarral. A demokrácia többségi elve viszont rendszerint képes biztosítani azt, hogy „a lehető legtöbb ember maradjon szabad abban az értelemben, hogy akaratja megegyezik az általános akarral”.¹⁰⁷

A demokrácia egyik legfontosabb előfeltétele a jogegyenlőség, illetve a morális egyenlőség gondolata. Az utóbbi értelmében mindenki szava ugyanannyira számít, mindenkire ugyanúgy oda kell figyelni. A politikai közösség tagjai között tehát nem lehet hierarchia.¹⁰⁸ Ugyanakkor ahol többség van, ott valaki értelemszerűen kisebbségbe is szorulhat. Ez azt jelenti, hogy **a demokrácia azoktól is elvárja, hogy kövessék a többség döntéseit, akik ellenük szavaztak, illetve akiknek a morális értékítélete azokkal maradéktalanul nem ért egyet.** Felmerülhet ilyenkor a kérdés, hogy az ilyen döntés – a többség akaratán kívül – miért legyen rájuk nézve is kötelezettségek forrása. Ehhez szükség van a demokrácia által nyújtott autoritásra. Ezt az autoritást három dolog is biztosíthatja – egyrészt az, hogy a többségi szavazás méltányos eljárási feltételeket biztosít („több szavazat – nagyobb súly”), másrészt nyilvánvaló, hogy ennél a döntéshozatali formánál úgyszincs jobb és működőképebb megoldás, harmadrészt pedig – és ez a lényeg – a többségi döntésnél a politikai közösség tagjai szelektálnak az egyes alternatívák között. Ezen észszerű szelektálás legitimálja leginkább a demokratikus döntéshozatalt.¹⁰⁹ **A többségi szavazás tehát nem egyszerűen csak egy technikai eszköz,** amely „a vélemények ütközése esetén valamilyen döntést lehetővé tesz, hanem olyan eszköz, amelynek **morális dimenziója van: ez felel meg legjobban a morális egyenlőség elvének, ez adja a legméltányosabb szelekciós elvet** arra vonatkozóan, hogy egy adott kérdésben a versengő álláspontok közül melyiket emelje a közösség a törvények rangjára. Ha ugyanis mindenki szavazatának egyenlő súlyt adunk, úgy vita esetén azt az álláspontot indokolt előnyben részesítenünk, amely mellett többen tették le voksukat.”¹¹⁰

Természetesen fontos szempont az is, hogy **a fenti eljárásban észszerű és emiatt végrehajtható döntések is szülessenek,** ami nem mindig garantált. Az észszerű és a jó döntések meghozatalát a döntéshozók sokasága esetében azok a fórumok hivatottak biztosítani, amelyeken a döntéshozó polgárok előzetesen meg tudják vitatni egy-egy készülő döntés minden aspektusát. Hiszen a legtöbb társadalomban jelen van a világnézeti pluralizmus

¹⁰⁷ GYÖRFI et al. 2009, 148. A szerzők itt hivatkoztak KELSEN, Hans (1981): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Aalen, Scientia. 9–10.

¹⁰⁸ BÓDIG 2002, 131. A morális tagság és egyenlőség kérdéséről a demokratikus rendszerekben lásd még DWORKIN, Ronald (1997): Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1. évf. 1. sz. 7–27.

¹⁰⁹ SARTORI 1999, 80–82.

¹¹⁰ GYÖRFI et al. 2009, 148.

és az érdekek sokszínűsége. Annak érdekében, hogy ezeket ütköztetni lehessen, **szükség van a véleménynyilvánítás szabadságára és az ebből következő nyilvános vitákra.** Ennek előfeltételeit a kommunikációs alapjogok hivatottak biztosítani. A nyilvános viták során az állampolgárok hozzájuthatnak azokhoz az információkhoz, amelyek birtokában el tudják dönteni, kik (mely politikai pártok) képviselik leginkább a politikai preferenciáikat, illetve kinek a megoldási javaslatával értenek leginkább egyet. Közben a vitában módosulhatnak is az egyes álláspontok, hiszen a demokráciában a cél nemcsak az, hogy előbb vagy utóbb valamilyen döntés szülessen, hanem az, hogy emellett jó döntés is szülessen. A modern társadalmakban ehhez természetesen a kommunikációs alapjogok biztosításán kívül **szükség van a megfelelő médiára, legyen szó köz- vagy magánmédiáról. A közösség leginkább a közmédiát képes befolyásolni,** bár szabályozással bizonyos mértékig minden típusú médiát rá lehet kényszeríteni a viták biztosítására. A jelenkori Európában leginkább a minden állampolgár számára elérhető közmédia segítségével próbálják garantálni a döntéseket megelőző nyilvános vitákat. A szakmai függetlenségre, korrektségre és demokratikus pártatlanságra épülő közmédia nélkül azonban csak nagyon nehezen garantálható a demokráciának ezen előfeltétele.

10.4. A demokratikus autoritás biztosítása és a politikai részvétel lehetséges módzatai

A demokrácia tehát nemcsak egy értékpreferencia vagy világnézet, hanem egy döntéshozatali intézményrendszer is egyben, amely segítségével megpróbálják biztosítani a demokratikus döntések szükséges tekintélyét. Ennek több módzata létezik. Az első a **bizottsági demokrácia,** amely során a közügyeket a közösség tagjai együtt és közvetlenül intézik. A nyílt vitában mindenki elmondhatja a véleményét. Ennek tipikus fóruma a falugyűlés. A második módzatot a **referendumdemokrácia** képviseli, amely szintén közvetlen jellegű, de már több korlátozás van beépítve a döntéshozatali rendszerbe. Az állampolgárok itt ugyanis csak a szűkebb szakértői vagy politikai testület által előkészített kérdésekről döntenek. A harmadik módzot a **képviselési demokrácia,** amikor a bizottsági demokrácia eljárásait alkalmazzák ugyan, de nem közvetlenül az állampolgárok, hanem csak az általuk kijelölt, megválasztott képviselők részvételével. Mindez többnyire a parlamentekben valósul meg. A negyedik módzot az **átruházott hatalom** jelenti, amikor az állampolgárok valakit vagy valakit megbíznak azzal, hogy bizonyos körben személyesen intézzék a közösség ügyeit. Erre többnyire a közvetlen államfőválasztás során kerül sor. Nagyon fontos, hogy ilyen megbízás vagy felruházás nem lehet visszavonhatatlan, és rendszerint időben limitált. Legalábbis a jól működő demokráciákban ez így van.¹¹¹

Az állampolgári döntéshozatali részvételnek is négy fajtáját, illetve mélységi fokát lehet megkülönböztetni. Az első azt a jogosultságot jelenti, miszerint a közügyekről mindenki szabadon véleményt nyilváníthat. A másodikban viszont már arra is jogosultak az érintettek, hogy valamilyen döntést kezdeményezzenek, tehát indítványozási joguk van (például petíció formájában). A harmadik a szavazati jogot jelenti valamely döntéshozatali

¹¹¹ BÓDIG 2002, 127–128. Az USA-ban emiatt vezették be azt a rendszert, hogy egy személy csak kétszer egymás után lehet elnök.

eljárásban. A negyedik pedig egyetértési jog, amely nélkül meg sem születik a döntés. Az utóbbit emiatt vétőjognak is lehet tekinteni. Nyilván ezeknek a módozatok előrehaladásával együtt fokozatosan szűkül az érintettek köre. Csak nehezen képzelhető ugyanis el, hogy egy társadalomban mindenki vétőjoggal rendelkezzen a meghozandó döntésekkel szemben, hiszen ettől nagy valószínűséggel teljesen megbénulna a döntéshozatal. Az már egy olyan döntéshozatali forma lenne, amely teljes konszenzusra törekedne.¹¹² Még az országos képviseleti szinten is csak ritkán fordul elő, és többnyire az államfőt illeti ez a jog.¹¹³ Az államfő esetében sem mindegy azonban, hogy abszolút vagy csak halasztó jelleggel.

A jól működő demokráciákban az is fontos, hogy **a mindenkori kisebbség is garanciákat kapjon, és akár lehetősége legyen később többséggé is válni.** A többség zsarnokságának a kialakulása ugyanis nagyon régi félelem a demokráciákkal szemben, ugyanúgy, mint az antidemokratikus szélsőséges csoportoktól való félelem is. Az utóbbi veszéllyel szemben alkalmazott intézkedésekről már volt szó.

A többség zsarnoksága tulajdonképpen egy állandó sötét árnyék a demokráciák felett.¹¹⁴ A jól működő demokratikus rendszerek emiatt a többséget is igyekeznek valamilyen formában és módon kordában tartani és ellenőrizni, nehogy annak segítségével sor kerüljön a demokrácia felszámolására. Nagyon **fontos mozzanat a társadalom pluralitásának a garantálása, hiszen a pluralitás kell a hatalommegosztáshoz is.** A többség zsarnokságának a kialakulását ugyanis éppen az utóbb említett elv hivatott megakadályozni. A hatalommegosztás megvalósulhat horizontálisan és vertikálisan is, azaz az egy szinten lévő hatalmi szervek között és a különböző szintek döntéshozatali jogosultjai között is. A következő **fontos ellenszer a jogállamiság, illetve a joguralom eszméje.** Szintén fontosak a politikai és társadalmi kisebbségeket védő olyan intézkedések, amelyek észszerű kereteken belül ugyan, de kiemelten szükségessé teszik a véleményük meghallgatását. Ezzel összefügg azon elvárás is, hogy az adott társadalom, illetve politikai közösség szempontjából **kulcsfontosságú szabályokat csak minősített többséggel és/vagy különleges eljárásban lehet módosítani.** A fentiekben már említett igazi (azaz nem imitált) nyilvános viták biztosítása is elengedhetetlen feltétele a demokráciának. Természetesen a modern demokrácia elképzelhetetlen a mindenféle diszkriminációmentes általános, egyenlő, titkos és közvetlen (néha közvetett) választójog gyakorlása nélkül.¹¹⁵ Ezek a szempontok tulajdonképpen a korábbiakban már említett alkotmányos demokrácia legfontosabb kritériumai.

10.5. A demokrácia kérdése a modern külföldi alkotmányokban

A modern európai alkotmányok demokratikus alkotmányok annak ellenére, hogy a demokratikus elkötelezettségüket nem egyformán hozzák nyilvánosságra. Sok múlik ugyanis

¹¹² BÓDIG 2002, 128–129.

¹¹³ A kora újkori lengyel–litván állam politikai döntéshozatalát hosszú ideig nagyon nehézkessé tette az úgynevezett *liberum veto* intézménye, amely révén a Szejmben vagy a tartományi gyűlésen akár egy nemes képviselő is megvétőzhatta a döntés meghozatalát. Nyilvánvaló, hogy ez nagyon meggyengítette az államot, aminek a 18. században meg is lett a következménye, és a lengyel–litván állam a szomszédjai áldozata lett.

¹¹⁴ FRANKENBERG, Günter (2012): Democracy. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. 257.

¹¹⁵ FRANKENBERG 2012, 258.

az alkotmány elfogadásának a pillanatán, illetve a konkrét alkotmányozó pillanatnyi beállítottságán, hangulatán. Természetesen **a demokrácia szempontjából nem a deklaráció a fontos, hanem a konkrét megoldások és azok valódi érvényesülése.** Hiszen nemritkán fordul elő, hogy diktatórikus vagy tekintélyelvű rendszerek is demokratikusnak vallják magukat a szavak szintjén.¹¹⁶

Az európai uniós alkotmányok többsége rögtön az elején említi a demokráciát, amikor megpróbálja meghatározni az egyes államok államiságának jellegét. Ez különösen gyakori a közép-európai térségben, amely – egy-két kivételtől eltekintve – csak 1989 után esett át a demokratikus átalakuláson. Ausztria, Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovénia például demokratikus köztársaságként, a Cseh Köztársaság, Lengyelország vagy Szlovákia demokratikus jogállamként határozzák meg önmagukat. De ez a fajta önmeghatározás nem idegen azoktól a dél-európai államoktól sem, amelyek az 1970-es években szabadultak meg a jobboldali diktatórikus rendszerektől. Spanyolország tehát szintén demokratikus jogállamként látja önmagát. Az 1976. évi portugál alkotmány pedig a 2. cikkében jogállamiságon alapuló demokratikus államként határozza meg önmagát.

Más alkotmányok csak közvetve – ugyanakkor egyértelműen – utalnak a demokráciára és a demokratikus értékek szükségességére. A 2000-ben hatályba lépett finn alkotmány például a 2. cikkében kinyilvánítja, hogy a hatalom a népé, amely a parlamentben képviselttel rendelkezik, valamint: „A demokrácia velejárója az egyén azon joga, hogy részt vegyen és befolyásolja a társadalom és saját életkörülményeinek fejlesztését.” A kormányzás szerkezetével foglalkozó svéd alaptörvény rögtön az elején deklarálja a népszuverenitás elvét, majd az 1. cikk (2) bekezdésében kimondja, hogy: „A svéd demokrácia a véleménynyilvánítás szabadságán és az általános és egyenlő választójogon alapul. Ez a képviselőség és a parlamentarizmus elvén, valamint a helyi önkormányzatokon keresztül valósul meg.” A közhatalmat pedig a törvényeknek megfelelően kell gyakorolni.

A többi európai parlamentáris monarchia alkotmánya, amelyek rendszerint már jóval korábban születtek meg, általában nem tartalmazznak ilyen definíciókat, ami nem jelenti azt, hogy ezek az államok ne lennének demokratikus jogállamok. Mindösszesen arról van szó, hogy a belga, a dán, a holland és a norvég alkotmány, illetve az Egyesült Királyság közjogi rendszere kevésbé fogékony ilyen deklarációkra, és többnyire a konkrét hatalmi viszonyok és szerkezeti problémák szabályozására koncentrálnak. Kivételt csak a Luxemburgi Nagyhercegség képez, amely az alkotmányozó által az 1. cikkében önmagáról kimondja, hogy demokratikus, szabad, független és oszthatatlan állam.

A demokrácia mint alapelv legérdekesebb és talán legpontosabb meghatározása az 1958. évi francia alkotmányban található. A francia alkotmányozó az 1. cikkben először kimondja, hogy Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. A 2. cikkben, amely az állam jelképeivel foglalkozik, pedig meghatározza a Francia Köztársaság alapelvét: „[...] a nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében”. A demokratikus és jogállami elvek egyébként több alkotmányban olyan kiemelt értéknek számítanak, hogy azokat az alkotmánymódosítás során sem szabad módosítani. Ez a helyzet például az 1949. évi német alaptörvény vagy az 1976. évi portugál alkotmány esetében. Az utóbbi csak közvetve, viszont meglehetősen pontossággal teszi meg ezt. Az alkotmánymódosítás korlátait tartalmazó 288. cikk h) és i) pontjában kimondja, hogy az alkotmánymódosító

¹¹⁶ Ez volt a helyzet például az 1948 és 1989 közötti kelet- és közép-európai népi demokratikus államok esetében.

törvényeknek figyelembe kell venniük „h) az általános, közvetlen, titkos és rendszeres választásokat a legfelsőbb állami szervek, az autonóm régiók és a helyi önkormányzatok tagjainak kiválasztása során, valamint az arányos képviselő elvét; i) a véleménynyilvánítás és politikai szervezetek sokféleségét, amely magába foglalja a politikai pártok és a demokratikus ellenzék létjogosultságát”. Jóval általánosabb és tágabb a demokratikus alapértékek védelme az 1993. évi cseh alkotmányban, amely 9. cikkében foglalkozik az alkotmánymódosítás lehetőségével. E cikk (2) bekezdése pedig deklarálja, hogy: „A demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatóak meg.” Ez a bekezdés fontos eszközzé vált a cseh alkotmánybíróság kezében, amely komoly jogokat követel magának az alkotmánymódosítások és kiegészítések ellenőrzése során.

10.6. A demokrácia kérdése a magyar alkotmányjogban

Az 1989-ben született magyar rendszerváltó alkotmányos szöveg a többi kelet-közép-európai államhoz hasonlóan szintén az elején, az általános rendelkezések között független, demokratikus jogállamként határozta meg a Magyar Köztársaságot, ahol minden hatalom a népe, amely azt a választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolhatja. Az akkori szöveg tartalmazta az ellenállási klauzulát is, amely szerint „[s]enkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.” Az 1989-es alkotmányos szöveg a rövid preambulumban is megemlítette a parlamenti demokráciát és a többpártrendszert mint azokat a célokat, amelyeket a békés politikai átmenet során Magyarország el szeretne érni.

A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény is hasonló megoldást választott, amikor a B) cikkben deklarálta, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam, az államformája köztársaság, a közhatalom forrása a nép, amely azt a választott képviselői útján, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja. Az akkori alkotmányozó szó szerint átvette a korábbi alkotmányból az ellenállási klauzulát, amely az erőszakos hatalombitorlókkal szemben lehetővé tette a törvényes fellépést, sőt azt nemcsak az állampolgárok jogaként, hanem kötelességként fogalmazta meg.

Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallásnak nevezett preambulumban is figyelmet szentel a demokrácia kérdésének, illetve e fogalom sajátos definíciójának: **„Valljuk, hogy a népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”** A népuralom kifejezés a görög gyökerű demokrácia szó magyar fordítása. **A fenti mondat azonban nem adja meg a demokrácia lényegi meghatározását, hiszen nem említi a hatalomnak a nép általi gyakorlását és a tisztviselők megválasztásának elvét.** Az ugyan benne van az Alaptörvényben, de egy másik helyen – azaz az Alapvetés elején. A preambulumban inkább csak egy kiegészítésről van szó, amely megpróbálja meghatározni az állami szerveknek az állampolgárokhoz, illetve az emberekhez és azok ügyeihez való viszonyát. Továbbá a demokrácia szó még egyszer szerepel a Nemzeti hitvallásban, mégpedig akkor, amikor az alkotmányozó 1990. május 2-át határozza meg, mint az új (magyar) demokrácia kezdeti időpontját.

A demokrácia lényegéhez tartoznak még azon alaptörvényi rendelkezések, amelyek a választójoggal és a pártok működésével foglalkoznak. A VIII. cikk (3) bekezdése

a következőket mondja ki a pártokról, amelyek nélkül csak nehezen képzelhető el a pluralizmuson alapuló választási verseny: „Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.” Az utolsó mondat reakció az 1989 előtti pártállami időszakra, amikor Magyarországot az állampárt irányította, ami megvalósította a közhatalom gyakorlásának és a pártnak az összeolvadását. Jelenleg ennek nincs különösebb relevanciája. Fontosabb viszont a pártok két alapfunkciójának a meghatározása: közreműködés a nép akaratának a kialakításában és aztán a kinyilvánításában. A téma fontosságát egyébként jelzi, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról sarkalatos törvényben kell rendelkezni.

A demokrácia szempontjából lényegesek az Alaptörvény azon részei, amelyek garantálják az állampolgárok diszkriminációmentes jogegyenlőségét, továbbá a gyülekezési, egyesülési és véleménynyilvánítási szabadságot, valamint a demokratikus választójogot. Az utóbbira vonatkozó rendelkezések a XXIII. cikkben találhatóak meg, amely nemcsak a magyar állampolgárok, hanem az itt élő külföldiek egyes csoportjainak (az uniós polgárok, menekültek, bevándoroltak és letelepedett külföldiek) választójogával is foglalkozik. A demokratikus választási rendszer alapelveit azonban az alkotmányozó nem itt, hanem az Országgyűlésre vonatkozó rész 2. cikkében, illetve a helyi önkormányzatokra vonatkozó 35. cikkben fektette le. Eszerint az országgyűlési képviselőket, a helyi önkormányzati képviselőket és a polgármestereket általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választásokon kell megválasztani. Az országos szinten a választási ciklus négy év, a helyi önkormányzati szinten pedig öt év.

VII. Az alkotmányos identitás fogalma és funkciója

Halász Iván

1. Az alkotmányos identitásról szóló szakirodalmi diskurzus kezdetei

Az alkotmányos identitásról szóló első komolyabb tudományos művek az ezredforduló után születtek meg, döntően az angolszász szakirodalomban. De már ezekben megjelent az a bizonytalanság, amely mindmáig kíséri az egész identitáspolitikai diskurzust. A bizonytalanság legfőbb oka az alapvető kérdésfeltevések képlékenységből fakad. Miről is van itt igazából szó? Egy nép vagy nemzet alkotmányos identitásáról? Vagy inkább egy állam közjogi identitásáról? Netán magának az alkotmányos dokumentumnak az (ideológiai, hatalmi vagy jogi) identitásáról? Továbbá nyitott kérdés, hogy miből célszerű levezetni ezen identitás vagy identitások lényeges elemeit. Abból a közösségből, amely nevében, és amely számára megszülettek a lényeges alkotmányos dokumentumok? Vagy inkább azokból a történelmi és politikai körülményekből, amelyek akkor voltak meghatározóak, amikor ezeket a dokumentumokat elfogadták? De az is lehet, hogy az alkotmányos identitás keresése kapcsán csak a hatályos alkotmányok leglényegesebb elemeire célszerű koncentrálni? Eleve mi köze van az identitás kérdésének az alkotmányos értékek problematikájához?¹

Az egész alkotmányosidentitás-diskurzus kezdetén fellépő amerikai jogtudósok megpróbálták az egyén identitásának kialakulását meghatározó eljárásokból kiindulni, és azokat igyekeztek alkalmazni az alkotmányos identitás kialakulására is. Ez a hozzáállás jellemezte Gary J. Jacobsohn, a téma egyik úttörőjének a megközelítését.² A koncepciójának megfelelően az alkotmány identitása egyrészt a szövegből, másrészt az azon alapuló gyakorlatból, harmadrészt a múltból, illetve a tradíciókból derül ki. Mindez egy politikai, bírósági és szakirodalmi párbeszéd folyamatán keresztül kerül napvilágra. Az alkotmányos identitás tehát dinamikus fogalom, amely a vitákon keresztül alakul ki, illetve formálódik.³ Az alapja pedig sokszor a kollektív emlékezet, amely a nemzet kulturális identitásának része.⁴

¹ Ezekre a dilemmákra és bizonytalanságokra találóan mutatott rá DRINÓCZI Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15. 15–16. Elérhető: jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 01.)

² JACOBSON, Gary J. (2010): *Constitutional identity*. Cambridge, Harvard University Press. Magyarul az idézett szerzőtől olvasható JACOBSON, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 5–16.

³ JACOBSON 2010, 133–135.

⁴ JACOBSON, Gary J. (2006): Constitutional identity. *The Review of Politics*, Vol. 68. No. 3. 370. és 373.

A témát Jacobsohn gondolataiból kiindulva továbbgondolta és tág történelmi kontextusba helyezte egy másik neves amerikai tudós. **Michel Rosenfeld szerint az alkotmányos identitás tulajdonképpen egy esszenciális kapocs az alkotmány, a tágabb környezete és azok között, akik kialakították ezt az identitást, valamint azok között, akik számára kialakították azt.**⁵ Michel Rosenfeld emellett a tanulmányában a történelmi folyamatokból kiindulva bizonyos alkotmányos identitásmodelleket, illetve ezzel összefüggésben alkotmányozási típusokat is megpróbált kialakítani.

Az alkotmányok identitása a modern közjogtudomány népszerű témái közé tartozik, bár nem mindig tudható pontosan, mit is értenek a szakértők e fogalom alatt.⁶ **Az alkotmányos identitás kérdése továbbá szorosan összefügg az állami önazonosság kérdésével.**⁷ Az alkotmányok identitását ugyanis meglehetősen széles skálán lehet megragadni. E fogalom egyrészt **úgy fogható fel, mint az adott alkotmány legfontosabb jellemzőinek összessége,** amelyek például eldöntik, hogy az adott állami berendezkedés elnöki vagy parlamentáris köztársaságnak, illetve föderációnak vagy unitarista államnak tekinthető-e. Másrészt viszont az alkotmányos identitás **fogalma jelentheti az adott alkotmány és a „hazájául” szolgáló kultúra kapcsolatát,** de úgy is felfogható, mint az alkotmány és az adott ország nemzeti, vallási, ideológiai identitásának a kölcsönhatása.⁸

A témával foglalkozó Michel Rosenfeld amerikai közjogász szerint e fogalom kapcsán **legalább három jelentéstartalom merül fel.** Az első szerint az alkotmány meglétének a ténye a döntő – azaz vannak olyan politikai közösségek, amelyek rendelkeznek vele, mások pedig nem. A második jelentés szerint az alkotmány tartalma a fontos, hiszen az határozza meg az identitását. Végül nagyon fontos az a kontextus is, amelyben egy alkotmány működik, illetve érvényesül.⁹ Ez a kontextus nagyon sok identitáselemet foglalhat magában.

Minden alkotmány konkrét időben és helyen születik, a tartalma tehát történelmileg, földrajzilag és mentálisan determinált. Mindezek a szempontok természetesen hatnak az alkotmányozási folyamatra ugyanúgy, mint az alaptörvényét elfogadó politikai társadalom pillanatnyi önképe és az azt megelőző előtörténete is. Nem mellékesek azok a konkrét gazdasági, szociális, politikai és kulturális kihívások sem, amelyek előtt az adott politikai közösség az alkotmányozás pillanatában áll. Az adott kor domináns eszméi is mindig jelentős nyomot hagynak minden egyes alkotmányon.¹⁰ Természetesen az adott alkotmányt elfogadó állam korábbi közjogi hagyományai is általában éreztetik hatásukat

⁵ Erről lásd ROSENFELD, Michel (2011): Constitutional identity. In ROSENFELD–SAJÓ 2011.

⁶ Az utóbbi időben például Michel Rosenfeld foglalkozott ezekkel a kérdésekkel: ROSENFELD, Michel (2010): The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community. In SAJÓ, András – UÍTZ, Renáta eds.: *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. The Hague, Eleven International Publishing; továbbá JACOBSON 2010.

⁷ E két fogalom azonban nem azonos. Arisztotelész szerint az állami identitás ugyanis nem annyira az adott ország fizikai adottságaitól függ, hanem sokkal inkább alkotmányától.

⁸ ROSENFELD 2012, 757.

⁹ ROSENFELD 2012, 757.

¹⁰ Ilyen volt például a 18. századi felvilágosodás hatása az amerikai és francia polgári alkotmányos fejlődésre.

az alkotmányozás során.¹¹ Az egyes alkotmányok identitását sokszor meghatározzák azok a geopolitikai és világhatalmi körülmények is, amelyek között az alkotmányozásra készülő országok és társadalmak működnek. Triviálisan fogalmazva, a történelmi vesztesek megoldásai csak ritkán váltak követendő példává, bár néha ez is előfordult.¹² Logikus, hogy az adott korban sikeresnek, ezért győztesnek tartott politikai modellek nagyobb mértékben gyakorolnak hatást, mint az elmaradottak és a vesztesek példája. Nem szabad megfeledkezni a helyszínen lévő felszabadító, illetve megszálló hadseregek „alkotmányozó szerepéről” sem.¹³ Egyes esetekben maga a béketeremtő nemzetközi közösség (főleg az ENSZ) játszott fontos szerepet az alkotmányozásban.¹⁴ Végül nem mellékes szempont az egyes meghatározó politikusok műveltsége vagy a közreműködő jogász szakértők társadalmi elismertsége.¹⁵

Milyen alkotmányos identitásmodelleket különböztet meg a fentiek tükrében a kurrens nyugati szakirodalom? A témával komplex módon foglalkozó **Michel Rosenfeld az osztályozás során főleg az alkotmányozó politikai közösség formájából, minőségéből és aktuális állapotából indult ki. Ezen az alapon összesen hét markáns modellt különböztetett meg.**

A **német modell** központi jellemvonása az, hogy alapvetően a német etnoszból, azaz a kulturálisan-nyelviileg determinált népből indul ki.

Ezzel szemben a **francia modell** az állampolgári démosz fogalmát részesíti előnyben az etnicitással szemben. A francia esetben az állam és a nemzet sokkal inkább történelmi és jogi entitás, mintsem etnikai.

A francia modellhez közel áll **az amerikai koncepció** is azzal a különbséggel, hogy a felvilágosodásból született francia alkotmányos modell annak idején már nagyjából készen kapta a franciák közösségét, az amerikai alkotmányos modellnek viszont előbb még kellett teremtenie az amerikai közösséget.¹⁶

¹¹ A történelem ugyanakkor ismer olyan példákat is, amikor az alkotmányozó hatalom tudatosan igyekezett figyelmen kívül hagyni a saját nemzeti tradíciókat, és nem is csak külső nyomásra. A globális szocialista átalakulásban reménykedő oroszországi bolsevikok például 1918-ban tudatosan fordultak szembe a cárizmus közjogi örökségével. Ez azért sem meglepő, mert a bolsevikok nemcsak forradalmároknak, hanem egy globális nemzetek feletti rendszer építőinek is érezték magukat. Egyébként, ha Vlagyimir Iljics Lenin valahonnan ihletet merített a szovjet államépítés során, az főleg az 1871. évi párizsi kommun közjogi tapasztalata volt. Erről lásd IzDEBSKI, Hubert (2001): *Historia administracji*. Wydanie 5. Warszawa, LIBER. 185–186.

¹² A nagy világháborús vereség után, 1919-ben elfogadott német köztársasági alkotmány – az úgynevezett weimari alkotmány – már a két világháború között is viszonylag népszerű volt. Ebben valószínűleg nemcsak Németország európai civilizációs jelentősége, hanem a korabeli német jogtudomány presztízse és az általános demokratizálódási hangulat is szerepet játszott. Ezen az alkotmányon három eszmeáramlat hatása érződött: a szociáldemokratáké, a katolikus centrumé, valamint a német liberálisoké. A weimari alkotmány volt a kor uralkodó alkotmánytípusa, a szociális alkotmány mintája. Lásd Kovács István (1985b): *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In Kovács István szerk.: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Budapest, KJK. 11. Az alkotmány részleteiről lásd Szabó István (2000): *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest, Osiris.

¹³ Ez volt a helyzet például a második világháború utáni Japánban vagy Kelet-Közép-Európában.

¹⁴ CHANDLER, David (2006): *Empire in Denial. The Politics of State-Building*. London – Ann Arbor, Michigan, Pluto Press.

¹⁵ A magyar történelemben erre jó példa Deák Ferenc szerepe az 1867. évi osztrák–magyar dualizmus megteremtésében vagy később Hans Kelsen szerepe az osztrák alkotmányfejlődésben.

¹⁶ CHANDLER 2006, 763–764.

Az angol alkotmányos identitás modellje a hosszú és sok tekintetben organikus történelmi fejlődés következménye, amely azonban ebben a formában másutt csak nagyon nehezen ismételtető meg.

A következő modellt Spanyolország képviseli, amely 1978-ban fogadta el a most is hatályos demokratikus alkotmányát. Sajátossága két ponton ragadható meg. Egyrészt kényes egyensúlyt igyekszik találni az állami egység és az önálló etnikai identitással rendelkező szubnacionális területi egységek között. A **spanyol modell** másik sajátossága, hogy több transznacionális normát is importált, illetve inkorporált, ami főleg az európai integrációval függött össze.

A hatodik modellt **az európai transznacionális alkotmányos koncepció** jelenti. Ez sok tekintetben nehezen határozható meg pontosan, annyira új és sajátos jelenség, de erősen hat az egész európai kontinensre, az uniós tagállamokra közvetlenül, a többiekre közvetve. Ez a modell az amerikaihoz hasonlóan sok tekintetben a jövőre koncentrált, nem befelé, illetve visszafelé fordul, ugyanakkor a spanyolhoz hasonlóan sokszínű politikai közösség ideálját szeretné megvalósítani.

Végül meg kell említeni a **posztkoloniális modellt**. Ez főleg a második világháború után felszabadult afrikai és ázsiai államokra jellemző. Kettősség jellemzi: a volt gyarmatok egyrészt szakítani akartak a volt gyarmatosítóikkal, sőt teljesen el akartak tőlük szakadni, de az ott maradt jogi és igazgatási struktúrákkal nem tudtak rögtön szakítani. Azok ugyanis valamilyen formában nemcsak a kolonializmust jelentették, hanem bizonyos furcsa modernitást is.¹⁷

Rosenfeld az alkotmányozás módja vagy „technikája” szemszögéből is megvizsgálta az alkotmányok identitását. **A keletkezési körülmények szempontjából hat modellt különböztetett meg.**¹⁸ Az első **a forradalomalapú modell**. Ebben az új alkotmány rendszerint élesen szakít az előző rendszerrel, és minőségileg teljesen új formát ad az adott állam közéletének. Tipikusan ilyen volt a nagy francia forradalom utáni alkotmányozás. A másik példa az 1787. évi amerikai alkotmány. A brit modell érthető okokból megint külön áll. A többi alkotmánykeletkezési modelltől abban különbözik, hogy itt nem történt radikális szakítás a múlttal, nem került sor külföldi asszisztálásra sem, hanem döntően a saját szerves gyökerekből táplálkozott.

A következő opciót Rosenfeld **háborúalapú modellnek** nevezte el. Ilyenkor a háborús vesztesek sokszor a győztesek által rájuk oktrojált alkotmányt kaptak, illetve voltak kénytelenek kidolgozni.¹⁹ Mindez némileg hasonlít a forradalmi alkotmányozásra, hiszen az egész folyamat itt is a megelőző rendszer tagadásával kezdődik. Ennek az alkotmányozásnak azonban nem voltak hazai, illetve belső mozgatórugói.²⁰ Az előbb ismertetett koncepcióra legjobban a nemzetközi közösség által kezdeményezett alkotmányozás hasonlít, amelyre oly sok példa akadt a hidegháború utáni világban.²¹ Erre a típusú alkotmányozásra rendszerint akkor került sor, amikor a nemzetközi közösség – döntően, de nem kizárólag

¹⁷ CHANDLER 2006, 766.

¹⁸ CHANDLER 2006, 766–771.

¹⁹ Tipikusan ilyen volt a második világháborúban elszenvedett totális vereség utáni Németország és Japán. Szerencsésükre a nyugati győztesek közreműködésével demokratikus alkotmányokat kaptak.

²⁰ CHANDLER 2006, 768.

²¹ Erről korábban már volt szó. Lásd Bosznia és Hercegovina 1995. évi daytoni alkotmányát vagy a Kelet-Timor 2001. évi alkotmányát.

az ENSZ – közbelépésével sikerült megállítani egy konfliktust, és a korábbi bukott államiság romjain külföldi közreműködéssel elindulhatott az új közjogi világ építése. A nemzetközi szereplők szerepe ebben a folyamatban meghatározó, de messziről sem olyan domináns, mint a vesztes háború után bekövetkezett „asszisztált” alkotmányozás során.

Rosenfeld viszonylag sok figyelmet szentelt a **transznacionális modellnek**. Ez alatt alapvetően az európai integráció során elindult, de még nem teljesen befejezett alkotmányozási folyamatot értett. Itt a legfőbb gondot a transznacionális démosz (politikai nép) hiánya okozza. Emiatt itt a fő alkotmányozó tényező az együttműködő tagállamok.

Rosenfeld utolsóként az úgynevezett **paktumos vagy kialakult tranzíciós modellt** (*the pacted transition model*) említette. Erre a legjobb példa megint az 1978. évi spanyol demokratikus alkotmányozás volt, amikor ki kellett egyezni a reformokra nyitott régi (azaz francóista) erőknek és a hatalomra készülő demokratikus ellenzéknek. Ez tehát a kiegyezési modell lényege. Tulajdonképpen ilyenek indult 1989-ben a posztoszocialista térség alkotmányozása is.

Az Egyesült Államok után az identitás kérdése hamar jelentkezett az európai szakmai diskurzusban is, itt azonban az uniós vonatkozások, valamint az európai nemzeti identitások erőteljes kulturális és nyelvi determináltsága miatt némileg más módon folytatódott. Az alkotmányos identitás jelenleg az európai alkotmányjogi diskurzus legfrekvenciáltabb fogalmai közé tartozik. Az ehhez kapcsolódó vitáknak a kezdeti lökést a lisszaboni szerződés elfogadása adta meg. **Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikkének (2) bekezdése** ugyanis kimondta, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

Ebből a megfogalmazásból is látszik, hogy **az egész rendelkezés az Uniót alkotó tagállamok és az alkotmányos berendezkedésük lényeges elemeit hivatott védeni**. A nemzeti alkotmányos identitás emlegetése a nemzeti (értsd tagállami) szuverenitásra való hivatkozás helyett az EU és a tagállamok kontextusában úgy is tekinthető, mint „integrációbarát” lépés. Az identitásnál jóval konkrétabb tartalmú szuverenitásfogalomnak a szerepeltetése ebben az EUSZ-rendekezésben ugyanis jóval nagyobb fejlődést okozhatott volna az unió működtetőinek és polgárainak is, hiszen „huszonnyolc tagállam szuverenitása külön-külön nézve nehezen vezethet az uniós kontextusban értelmes eredményre”.²²

A fogalom megszületése logikus reakció az európai integráció további elmélyítésére, amelyet a portugál Lisszabonban elfogadott történelmi jelentőségű szerződés hozott magával. Az EU ugyan ezután sem tekinthető államnak,²³ de továbbra is jóval többet jelent, mint egy nemzetközi szervezet.²⁴ Bár továbbra is meghatározó azon felfogás, hogy az EU

²² SÜLYOK Tamás – ORBÁN Endre (2017): Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓS Zoltán szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 116–125.

²³ Ezt konstatálta maga az Európai Unió Bírósága (EuB) 2/2013. számú tanácsadó véleményének 156. pontja is. Eszerint: „Márpedig e módosításokat pontosan azon körülmény igazolja, hogy az összes többi szerződő féllel ellentétben az Unió a nemzetközi jog szempontjából a természeténél fogva nem tekinthető államnak.”

²⁴ SÜLYOK–ORBÁN 2017.

egy teljesen egyedi, *sui generis* képződmény, a liszaboni szerződés mégis továbblényítette az EU-t az államszövetség felé haladó úton. Az eddigi történelmi tapasztalatok alapján pedig ez szokott lenni az a fejlődési szakasz, amikor előbb vagy utóbb mindegyik integrációra vagy más szorosabb együttműködésre törekvő közösség válaszút elé kerül. Mindez pedig értelemszerűen a hatáskörök és a jogrendszer egyes szintjeinek az egymáshoz való viszonyának újragondolására ösztönzi az integrációban részt vevőket.

Az EUSZ hivatkozott rendelkezésének megszületése tehát tovább dinamizálta, konkretizálta és konkrét módon átpolitizálta az alkotmányos identitásról folyó vitát. Most már tehát nemcsak egy elméleti fogalom kapcsán felmerült kételyekről van szó, hanem **az e fogalomra való hivatkozás fontos jogi eszköz lett a tagállami alkotmánybíróságok és az azok feladatait ellátó legfelsőbb bíróságok kezében.** Ezáltal viszont az egész folyamat elmozdult az eredeti tudományos síkról, és **az uniós politikum része lett.** Ezt jelzi az identitás egyes vonatkozásaiával foglalkozó európai bírósági és tagállami alkotmánybírósági határozatok viszonylag magas száma is. Emellett természetesen a jogtudósok és az EU-val foglalkozó politológusok is reagálnak erre a problémára. A többségük általában a saját állama és alkotmányos tradíciói keretében vizsgálja ezt a kérdést.

Ezt teszi meg a francia François-Xavier Millet is, aki szerint „az alkotmányos identitás nemcsak az alkotmány szövegében rögzített elvek összességében érhető tetten, hanem az állam kulturális és történelmi háttéréhez köthető elemeket is tartalmaz”. A francia alkotmányos identitás lényegét pedig a köztársasági hagyományban, továbbá az ebből következő laicitásban (világi államiságban), az egyenlőség elveiben és a szociális és környezetvédelmi jogokban látta.²⁵

A nemzeti identitás egyik speciális formájának látta az alkotmányos identitást Biljana Kostadinov horvát kutató. Szerinte a nemzeti identitást akkor lehet értelmezni alkotmányos kontextusban, ha az hozzájárul az adott identitás kialakításához vagy annak megerősítéséhez. Az európai integráció során pedig a nemzeti alkotmányoknak azon részét kell védeni, amelyben a dokumentum megszövegezőinek az integritása jelenik meg. Ilyen például az adott népnek a szabad választásokhoz és az alkotmányozáshoz való joga, az utóbbira vonatkozó eljárási szabályok, továbbá az államforma megválasztása, valamint az egyének jogai és méltósága.²⁶

A magyar alkotmányjogi szakirodalomban és alkotmánybírósági gyakorlatban az alkotmányos identitás kérdése viszonylag korán jelentkezett. Ebben egyrészt a 2010/2011. évi alkotmányozás játszott meghatározó szerepet (ezen belül különösen a történelmi alkotmány eszméjének sajátos „újjaélesztése”), másrészt pedig a magyar állam és az EU komplexebbé (és egyben feszültebbé) váló kapcsolatrendszere. Maga a kifejezés már 2010-ben megjelent Trócsányi László akkori alkotmánybírónak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz (azaz a magyar Alkotmánybíróság Lisszabon-döntéséhez) fűzött párhuzamos véleményében, amelyben a következőket fektette le: „[...] amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörük egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiságuk, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon

²⁵ A francia eredetire hivatkozott DRINÓCZI 2016, 20.

²⁶ KOSTADINOV, Biljana (2012): Constitutional identity. *Iustinianus Primus Law Review*, Vol. 3. No. 1. 10. Erre az írásra hivatkozott DRINÓCZI 2016, 20.

alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.” E megközelítés kritikusai szerint azonban az identitás ilyen tág megközelítése viszont azt eredményezi, hogy az identitás kifejezés itt inkább az önállósággal vagy a szuverenitással szinonim, és nem az önazonossággal. Ez viszont nagyon leszűkíti az alkotmányos identitás fogalmát.²⁷

Trócsányi László nevéhez fűződik az egyik legelső magyar nyelvű komplex munka az alkotmányos identitás problematikájáról.²⁸ Eszerint az Alaptörvény főleg a család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya, a nemzeti kultúra védelme meghatározásával megpróbálta letenni a magyar alkotmányos identitás alapjait.²⁹ Más szerzők pedig hosszabb-rövidebb tanulmányokban és vitairatokban fejtették ki erről a véleményüket. Sulyok Márton megközelítése az alkotmány identitására koncentrált, amelynek szerinte statikus, materiális és holisztikus elemei vannak. Ezek az alkotmányos normák és alapelvek formájában áthatják az alkotmányt és az egész alkotmányos rendszert. Az alkotmányos identitás egyfajta retrospektív önvizsgálatot is jelent, amelyet alapvetően az adott ország alkotmányértelmező szerve (azaz legfelsőbb bírósága vagy alkotmánybírósága) végezhet el. Magyarországon pedig egy ilyen vizsgálat kiindulópontja lehet az Alaptörvény R) cikkének utalása a történeti alkotmányra.³⁰ Hasonlóan vélekedik Kukorelli István, Varga Zs. András és főleg Szakály Zsuzsa. A történelmi kontextusban vizsgálták a kérdést Cieger András³¹ és Zászkaliczky Márton³² tanulmányai is.

Szakály Zsuzsa szerint a történeti alkotmány bizonyos – főleg az európai jogkiterjesztő és jogvédő alkotmányos fejlődésével összhangban lévő – vívmányai szintén az alkotmányos identitás részei lehetnek.³³ Az előbb már említett Kukorelli István igyekezett megtalálni az identitásképző elemeket az Alaptörvényben, és ezeket a keresztény értékekkel, a közjogi fogalomként kezelt nemzettel és a történelmi tradíciókkal azonosította.³⁴ Csink Lóránt ezeket az elemeket kiegészítette az Alaptörvény morális megközelítésével, amely a társadalmi igazságosságra törekszik, néha még a jogi igazságosság ellenében is.³⁵ Más megközelítést választott Pap András László, aki inkább az Alaptörvény preambulumból és bevezető rendelkezéseinek ideológiai tételeiből levezethető személyiségképből indult

²⁷ DRINÓCZI 2016, 22.

²⁸ TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.

²⁹ TRÓCSÁNYI 2014, 17., 32., 33., 58., 82.

³⁰ SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában*. Szeged, SZTE ÁJK. 48–50.

³¹ CIEGER András (2009): Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában. Vázlat. In CIEGER András szerk.: *Kötőerők. Az identitás történetének térbeli keretei*. Budapest, Atelier. 47–87. Elérhető: http://atelier.org.hu/upload/category/mta_elte_atelier/kotoerok/1.3_cieger_andras.pdf (letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)

³² ZÁSZKALICZKY Márton (2015): Eszmetörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 3. sz. 14–25.

³³ SZAKÁLY Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közizgatás*, 2015/2. sz. 29.

³⁴ KUKORELLI 2013, 6.

³⁵ Csink Lóránt 2015. áprilisi előadására hivatkozott DRINÓCZI 2016, 26. Ez a munka szolgált alapjául az előbb felvázolt szakirodalmi áttekintésnek is.

ki az alkotmányos identitás meghatározása során. Ezt a képet Pap nagyon egyoldalúnak és túlzottan közösséginek találta.³⁶

Az alkotmányos identásra való utalás továbbá több – tudományosan is aktív – alkotmánybíró párhuzamos vagy különvéleményében is megjelent. Trócsányi László véleményéről már volt szó. Juhász Imrének a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye szintén megemlíti ezt a problémakört, és az EUSZ nyomán konstatálja, hogy az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés a nemzeti identitás elválaszthatatlan részét képezi, de részletesebben nem értelmezi ezt a fogalmat. Ennél tovább ment Varga Zs. András a 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz fűzött véleményében, amely az Emberi Jogok Európai Bíróságának a magyar egyháztörvénnyel foglalkozó határozatára reagált. Varga Zs. András szerint az alkotmányos identitást az Alaptörvényben elismert, de közelebbről meg nem határozott történeti tények adják. Ilyen az ő értelmezésében például az a magyar közjogi történeti sajátosság, hogy a magyar közjog megkülönbözteti a vallási közösségeket és az úgynevezett bevett egyházakat, azaz az állammal a közösségi célok elérése érdekében együttműködő vallási közösségeket. Azaz itt a különbségtétel fő oka az egyházi „szociális szerepvállalás történeti ténye”.³⁷

Legújabb és eddig leginkább átfogó módon Drinóczi Tímea foglalkozott az alkotmányos identitás problematikájával.³⁸ Drinóczi, aki egyébként sokoldalúan rámutatott az egész problémafeltevés képlékenységre és bizonytalanságára, a következőképpen próbálta meg röviden összefoglalni a kérdés lényegét: „A tagállami gyakorlatok és az irodalom alapján a tagállami alkotmányos identitás összefügg a tagállami politikai hatalom eredetével, az alkotmány szerkezetével, a módosíthatatlan alkotmányi rendelkezésekkel, az alkotmány-módosítási eljárással. Egyes vélemények szerint az alkotmányos identitás meghatározására segítségül hívhatóak az alkotmányok módosításra vonatkozó szabályai és az alkotmányok bevezető rendelkezései [...]”.³⁹

A szerző véleménye szerint az alkotmányos identitás fogalmát tulajdonképpen mindig vissza lehet vezetni és le lehet szűkíteni az alkotmány vizsgálatára és értelmezésére, hiszen egy alkotmányos demokráciában mindennek az alapja az alaptörvény. Ezt tömören következőképpen látta: „[...] az alkotmányos identitás nem más, mint az alkotmány identitása, amellyel ideális esetben a nép/nemzet azonosulni tud, mivel azt az ő akarata hozta létre az alkotmányozás és a módosítás során. Az alkotmány identitásában megjelenik mindaz, ami alkotmányt – és ezáltal a konstituált államot, illetve állami berendezkedést – olyan egyedivé teszi, ami mástól emiatt elkülöníthető. Az alkotmány identitása alkotmányjogi értelemben jogi relevanciával két esetben jár: az alkotmánymódosító-sokkal szemben és az európai integrációban hívható fel. A legmarkánsabb és eddig az alkotmánybírói gyakorlatban ilyenként hivatkozott és alkalmazott megjelenési formája az örökkévalósági klauzula.”⁴⁰ Ami pedig az identitás megnyilvánulási formáit

³⁶ PAP András László (2014c): Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében I. rész. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 4. sz. 1–11.

³⁷ A fenti érvelést több szempontból komoly kritikának vetette alá DRINÓCZI 2016, 23–24.

³⁸ Drinóczi tanulmányaira, illetve a 2017-ben megjelent könyvére támaszkodik sok tekintetben a jelen fejezet is.

³⁹ DRINÓCZI 2016, 16.

⁴⁰ DRINÓCZI Tímea (2017a): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. (Jogtudományi alap kutatások I.) 151.

illeti, arról Drinóczi a következőket írta: „Az alkotmányos identitás tehát megmutatkozik egyrészt az alkotmány szövegében és annak értelmezésére és alkalmazására irányuló alkotmánybírói vagy rendes bírósági gyakorlatban. Mindezt pedig kiegészítheti a jogirodalmi értelmezés, ami természetesen a bírói interpretációtól el is térhet.”⁴¹

Drinóczi – kiindulva Kostadinov horvát kutató koncepciójából – az alkotmányos identitás konkrét meghatározása során azokból az értékekből próbált kiindulni, amelyeket a rendkívüli helyzetek kezelése céljából bevezetett különleges jogrendben is feltétlenül tiszteletben kell tartani. Ez a megközelítés azért fontos, mert a magyar Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – nem tartalmaz úgynevezett örökkévalósági klauzulát, amely a legfontosabb közjogi dokumentum „érinthetetlen” kemény magját képezné. Ezek az értékek a következők: az emberi élethez és méltósághoz való jog, a büntetőjog két alapvető szabálya (a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elve), továbbá a jogorvoslatihoz való jog. Miután a különleges jogrendben az Alkotmánybíróóság működése nem függeszthető fel, az alkotmánybíráskodást is azon értékek közé sorolta, amelyek az alkotmányos identitás lényegét adják.⁴² Ezek azonban olyan értékek, amelyek az univerzális, de mindenekelőtt nyugati és európai humanista jogfejlődés örökségének tekinthetők, ezért joggal merül fel, hogy ebben mi az egyedi (nemzeti). Ezzel a kérdéssel az idézett szerző is tisztában van.⁴³ Másik oldalról azonban ez nem jelenti azt, hogy egy ilyen megközelítés haszontalan lenne, hiszen ezeknek az értékeknek a védelme minden (nemzeti és uniós) szinten egyaránt fontos, és sokkal jobb, ha több szinten védik azokat, mint ha egyiken sem. Végző soron ez is növelheti az európai polgárok, azon belül a magyar állampolgárok védettségét.

Az EU (valamint más európai szervezetek) és a 2010 után alkotmányozó Magyarország között intenzív párbeszéd (többször vita) alakult ki az alapvető alkotmányos értékek és eljárások kapcsán. Ezekben a vitákban a magyar álláspont a korábban már idézett EUSZ-rendeletben említett fogalmakba próbált belekapaszkodni. Ennek fényében nem meglepő, hogy a jelenlegi parlamenti többség 2016-ban – Európában egyébként némileg rendhagyó módon – megpróbálta az alkotmányos identitás kifejezést beleírni az Alaptörvény szövegébe. Részben erre lett volna hivatott a 2016-ban tervezett hetedik Alaptörvény-módosítás, amely azonban a 2018-as országgyűlési választások előtt nem kapta meg a szükséges szavazattöbbséget. A módosítás kiegészítette volna a Nemzeti hitvallást egy újabb mondattal („Valljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”), továbbá ki akarta egészíteni az Alapvetés E cikkének (2) bekezdését, azaz az európai klauzuláját (kiegészítés: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlás összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”), és végül az R) cikket egy újabb bekezdéssel toldotta volna meg („Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”)⁴⁴

⁴¹ DRINÓCZI 2017a, 34.

⁴² DRINÓCZI 2017a, 30. „Ezzel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy valóban ezek lehetnek-e az alkotmányos identitásának elemei, ezekben tükröződik-e a nép/nemzet/állam alkotmányos identitása, ezek mennyiben egyedien nemzetiek, magyarok, amelyeket az integrációban meg kellene védeni.”

⁴³ DRINÓCZI 2017a, 30.

⁴⁴ Irományszám T/12458. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/12458/12458.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 01.)

2. Az uniós bírói fórumok és a tagállami alkotmánybíróságok véleménye az identitásról

Az Alaptörvény-módosítás kudarca után az Alkotmánybíróságra maradt az alkotmányos identitás kifejezésének az értelmezése. Erre a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban került sor.⁴⁵ Ezzel a lépéssel a magyar Alkotmánybíróság is felzárkózott azon európai alkotmánybíróságok sorába, amelyek eddig valamilyen formában foglalkoztak ezzel a kérdéssel. Továbbá a Luxembourgban székelő Európai Unió Bírósága is több ügy kapcsán foglalkozott már az alkotmányos identitás kérdésével. A magyar határozat ismertetése előtt emiatt célszerű legalább röviden kitérni arra, hogyan jelenik meg ez a kérdés más uniós tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatában, hiszen erre a magyar alkotmánybírák is tekintettel voltak a határozathozatal során.

Az Európai Unió Bírósága előtt zajló „identitás”-ügyekben döntően a következő témákról volt szó: a hivatalos nemzeti nyelvek használatának védelme, a nemesség eltörlésével kapcsolatos kérdések, a szövetségi, a nemzeti, a regionális és a helyi szint közötti hatáskörmegosztás, a bírósági szervezet átalakítása, bizonyos szakmákhoz, hivatásokhoz való hozzáférés, valamint az állami szuverenitás megóvása. Az európai bírák ezek közül egyik esetben sem értelmezték a tagállami alkotmányos identitás tiszteletben tartásának uniós kötelezettségét úgy, mint egy olyan abszolút kötelezettséget, „amely alapján az EU valamilyen uniós jogtól szabad zónát alakíthatna ki a tagállamok számára. A hivatkozott alkotmányos identitások sokkal inkább más értékekkel szembeni mérlegelés tárgyát képezték.”⁴⁶

Más perspektívából szemlélték ezt a kérdést az eddig eljáró tagállami alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok. Sőt az uniós jog és a tagállami alkotmányjog „lényeges magva” bonyolult kapcsolatával foglalkozó **alkotmánybírósági határozatok múltja egészen az 1970-es évekig nyúlik vissza**, tehát még jóval a maastrichti és lisszaboni szerződések elfogadása előtti korba. Az olasz alkotmánybíróság már 1973-ban az úgynevezett Frontini-ügyben egy európai összefüggésű kérdésben ragaszkodott az olasz alkotmány lényegi magjához. A döntéshozók itt könnyebb helyzetben voltak, mert az 1946-ban elfogadott olasz alkotmány egyik rendelkezésében meghatározta, hogy mi nem lehet később sem alkotmánymódosítás tárgya.⁴⁷ Hasonló helyzetben van Franciaország is, ahol a hatályos alkotmány szintén tartalmaz hasonló korlátozásokat. Egyébként a francia Alkotmánytanács volt 2006-ban talán az első, az alkotmány értelmezésére hivatott meghatározó európai bírói testület, amely közvetlenül megemlítette egyik határozatában az alkotmányos identitás fogalmát. Ebben a határozatban kimondta, hogy „egy uniós irányelv átültetése nem ütközhet Franciaország alkotmányjogi identitását kifejezésre juttató rendelkezésbe vagy irányelvbe, kivéve, ha ahhoz az alkotmányozó hozzájárul”⁴⁸

Az ezzel a kérdéssel foglalkozó határozatok közül **talán a legfontosabb a német szövetségi alkotmánybíróságnak az úgynevezett Lisszabon-döntése, amely 2009-ben született. Eszerint** „az európai egyesülést, mint szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok

⁴⁵ A határozat alapjául szolgáló eljárás indítványozója egyébként az alapvető jogok biztosa volt.

⁴⁶ DRINÓCZI 2016, 3.

⁴⁷ DRINÓCZI 2016, 13.

⁴⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [36].

politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér.⁴⁹ Ez különösen azokra az életrétegekre vonatkozik, amelyek a polgárok életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat illető önálló döntési felelősségüket érintik, valamint azokra a politikai döntésekre vonatkozik, melyek különös erővel a nyelvi, a történelmi, és a kulturális hagyományokra vannak ráutalva, és melyek a politikai közvéleményben pártpolitikailag és parlamentáris úton folyamatosan diszkurzív vitákban fejlődnek [...] A szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós szubszidiaritás betartása mellett a nekik juttatott felségjogok korlátozott és egyedi felhatalmazások keretei között születtek-e [...] Ezen belül a szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy ezen uniós aktusok folyamán az alkotmányidentitás érinthetetlen magva nem sérült-e meg.”⁵⁰

Az 1949. évi német alaptörvényen alapuló német alkotmányos identitás tehát egyelőre megköveteli, hogy Németország főhatalommal, területtel, valamint népességgel rendelkező szuverén állam, életképes és független politikai közösség maradjon.⁵¹ Ezen belül a demokrácia elve a központi tényező, amelyen belül öt részterület különböztethető meg: „a büntetőjoggal, a legitim erőszak és a hadsereg államon belüli alkalmazásával, a költségvetéssel, a szociálpolitikával és az olyan döntésekkel kapcsolatos hatáskörök, amelyek különösen fontosak a családjoggal, az oktatási rendszerrel és a vallási közösségekkel összefüggésben”.⁵² Másképpen megfogalmazva: „A testület lisszaboni döntésben ezek közül – a fentiekben említettek szerint – a szövetségi államiságot, a bűnösség elvét, a demokrácia elvén keresztül a népszuverenitást és szociális államiságot értelmezte a meg nem engedett hatáskör-átruházás (további integrációval szembeni, német alkotmányjogon alapuló tagállami korlátozás) és az alkotmányos identitás szempontjából. Látható volt, hogy – leszámítva a szuverén német államiság egyértelmű megszüntetésének (szövetségi EU létrehozása, uniós alkotmányozó hatalom megnyilvánulása a német »felett«) lehetőségét – a főhatalom demokratikus gyakorlásának keretén belül a felségjogokat részletező hatásköröknek egy-egy, lényeges (lásd hadsereg alkalmazása), a népszuverenitással és a közvetett demokráciával szoros kapcsolatban álló részei (lásd költségvetés) kerültek integrációállóként nevesítésre.”⁵³

A német határozat komoly hatást gyakorolt a többi államra is. Ez a hatás érződik például a lengyel alkotmánybíróság 2010. évi, a cseh alkotmánybíróság 2012. évi és a brit legfelsőbb bírói testület 2014. évi idevonatkozó „identitás”-határozatában. A lengyel határozat egyébként azt is kimondta, hogy az alkotmányos és nemzeti identitás szorosan kapcsolódik egymáshoz, az utóbbiba pedig beletartozik a hagyomány és a kultúra is. A lengyel alkotmánybíróság megfogalmazta azt is, hogy mi történhet akkor, ha valamely uniós jogszabály a lengyel alkotmányba ütközik. Ilyen jogi normát nem lenne szabad Lengyelországban alkalmazni, ami azonban a lengyel állam részéről a nemzetközi kötelezettség megszegésé válna maga után. Ezért az ilyen helyzet megelőzésére három lehetőség áll rendelkezésre: a lengyel alkotmány módosítása, az uniós rendelkezés módosítására irányuló javaslattevés, vagy az EU-ból való kilépés.⁵⁴

⁴⁹ DRINÓCZI 2017a, 119.

⁵⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [44].

⁵¹ DRINÓCZI 2016, 8.

⁵² DRINÓCZI 2016, 8.

⁵³ DRINÓCZI 2017a, 121–122.

⁵⁴ DRINÓCZI 2016, 10.

A lengyel identitáshatározat példálózó jelleggel megpróbálta meghatározni az alkotmány alapvető elveit is. Ezek közé sorolta az emberi méltóság és az alapjogok tiszteletben tartását, az államiság elvét, a demokratikus kormányzás követelményét, a jogállamiságot, a szociális igazságosságot, a szubszidiaritás elvét, valamint az alkotmánymódosító hatáskör átruházásának tilalmát. Hasonló – többé vagy kevésbé részleges – felsorolásokat tartalmaz a hasonló jellegű lettországi határozat (alapjogok, demokrácia, állami és népszuverenitás, hatalommegosztás, jogállamiság), továbbá Svédország szabályozása (demokrácia, jogállamiság, egyenlőség, kisebbségvédelem és a legfontosabb állami szervek), és – a konkrét felsorolás nélkül – vélhetően ezekre utalt az észtt legfelsőbb bíróság által használt fogalom: „az alkotmány alapvető elvei”. A spanyol alkotmánybíróság szerint az európai integráció hatása a spanyol állam szuverén hatásköreire csak akkor fogadható el, ha az EU jogalkotása megfelel a spanyol alkotmányban rögzített szociális és demokratikus jogállam alapvető elveinek.⁵⁵

Ebből az ismertetésből is látszik, hogy a témával foglalkozó európai uniós államok alkotmánybíróságainak többsége nem annyira a nemzeti kulturális sajátosságokból indul ki, mint inkább a modern demokratikus jogállamokra jellemző legalapvetőbb alkotmányos értékekből, amelyek szerencsére az utóbbi évtizedekben az EU vonzáskörébe kerülő majdnem összes európai államban gyökeret vertek. Ez azért pozitív fejlemény, mert az európai alkotmányos jogfejlődés immár több száz éves volta ellenére egyáltalán nem volt egyenletes, és a biztató 19. századi előzmények ellenére a 20. században a legsötétebb jogtipró diktatúrák köszöntöttek Európára. Egyes határozatokban (német, lengyel, részben francia) viszont ezen közös európai (nyugati) alkotmányos örökség mellett megjelenik némi igény a saját nemzeti kultúra (esetleg nyelv), főleg életmód szuverén meghatározására. Emiatt olyan részterületeket is megemlítenek ezek a határozatok, mint az oktatás, családjog, szociális politika stb.

3. A magyar Alkotmánybíróság alkotmányosidentitás-fogalma

A magyar Alkotmánybíróság által 2016. december 5-én elfogadott határozat – a brit, cseh és lengyel határozatokhoz hasonlóan – a német alkotmánybíróság Lisszabon-döntésének logikájából indul ki.⁵⁶ Ezenkívül némileg érződik rajta azon törekvés, hogy helyettesítse a hetediknek szánt Alaptörvény-módosítás elfogadásának 2016. évi sikertelenségét.

A határozat abból a megállapításból indul ki, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy Magyarország az EU tagállamaként annak intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Ez a közös hatáskörgyakorlás azonban nem korlátlan, mert az Alaptörvénynek előbb említett rendelkezése egyszerre biztosítja Magyarország vonatkozásában az uniós jog érvényességét, és jelenti az átruházott, illetve a közösen gyakorolt hatáskörök korlátját. **Az Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás két korlátját állapította meg a határozatában.** Eszerint a közös hatáskörgyakorlás egyrészt **nem sértheti Magyarországot szuverenitását, másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság**

⁵⁵ DRINÓCZI 2016, 10–13.

⁵⁶ Kis Kelemen Bence (2017): Az Alkotmánybíróság identitáshatározata. A magyar alkotmányos identitás bevezetésének hatása a magyar alkotmányos környezetre. *Scriptura*, 2017/1. sz. 88.

sérelmével. Az első megállapítására a szuverenitáskontroll hivatott, a másodikra pedig az identitáskontroll vonatkozik.

Erre pedig az Alkotmánybíróság szerint alapvetően maga a magyar Alkotmánybíróság hivatott. Ez következik a határozat következő mondatából: „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül részt vevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság.” Ezáltal tehát **az Alkotmánybíróság tulajdonképpen egy újabb hatáskört teremtett meg önmaga számára**, amire egyébként ilyen kereteken belül van lehetősége. Ezzel egyidejűleg a testület némi önkorlátozást is gyakorolt, amikor a határozatában hangsúlyozta, hogy a szuverenitás-, illetve identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése lesz. Azaz annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve az alkalmazásbeli elsőbbségéről nem fog nyilatkozni.

Az identitáskontroll valódi realizálása előtt természetesen tisztázni kellett az alapvető fogalmakat, amit az Alkotmánybíróság meg is tett. Ebből a szempontból tehát **kulcsfontosságúak az alábbi megállapításai:**

„[64] A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről esetre bontja ki.

[65] **Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.** [Kiemelés: a szerző.]

[66] Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és kulturális hagyományai érintettsége esetén.

[67] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért a nemzetközi szerződéssel nem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”⁵⁷

⁵⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1427.

A határozat legvégén az alkotmánybírák még egyszer visszatértek saját testületi kompetenciájukra: „Amennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.”⁵⁸

A határozat tehát több lényeges elemmel egészítette ki a jelenlegi magyar közjogot, illetve közjogi gondolkodást. Ilyen elem eleve az alkotmányos identitás megemlítése, illetve definiálása, valamint annak Magyarország önazonosságával való azonosítása. Továbbá ilyen fontos elem az identitás fogalmának az összekötése az általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel (mondhatni az európai alkotmányos örökséggel) és a magyar történeti alkotmánnyal egyaránt. Ennek a két fogalomnak nem kell ellentmondania egymásnak, amire közvetve maga a határozat is utal. Sőt a határozat értelmében ezek inkább átfedésben vannak egymással. Ugyanakkor a határozat egyiket sem definiálja kimerítően, hanem csak példálózó jelleggel, ami sok kaput hagy nyitva a későbbiekre. Ez egyaránt lehet a dokumentum előnye és hátránya, mindez a kontextustól és a politikai szándékoktól függ. Mindenesetre ezzel a határozattal tovább erősödött a történeti alkotmánynak nevezett konstrukció jelentősége a hatályos magyar közjogban. A következő fontos elem az alkotmányos önazonosság védelmének potenciális kiterjesztése a fenti közjogi örökségen túl az egyének életfeltételeit, illetve szociális biztonságát és önálló döntési felelősségét befolyásoló esetek irányában, valamint Magyarország nyelvi, történeti és kulturális hagyományai felé.

Ezen túl a határozat kimondta azt, hogy **az identitás, illetve önazonosság nem lehet statikus és zárt fogalom**, azaz nyitva hagyta az utat a fogalom konkrét tartalmának bővítése felé. Ezzel szorosan összefügg az, hogy a határozat távlatilag talán legfontosabb és a legnagyobb horderejű megállapítása **az alkotmányos önazonosságot mint alapvető értéket elkülönítette az Alaptörvénytől, hiszen a határozat azt állítja, hogy az önazonosságot nem az Alaptörvény hozza létre, hanem csak elismeri azt.** Az Alkotmánybíróság ezáltal az alkotmányos identitást nem a szöveghez, hanem inkább az alkotmányt (azaz adott esetben az Alaptörvényt) létrehozó néphez kapcsolta.⁵⁹ Ezáltal pedig mintha az írott alkotmány fölé helyezte volna ezt a fogalmat. Ezzel a határozat az Alaptörvélynél mindenesetre tágabb kontextus felé nyitott, ennek minden előnyével és hátrányával együtt. Ebben a kontextusban ugyanis ott lebeg a történeti alkotmány konstrukciója, amely nehezen definiálható pontosan, illetve nehezen is konkretizálható.⁶⁰ **Végül arról sem célszerű megfeledkezni, hogy az alkotmánybírói határozat tulajdonképpen közvetve (rejtetten) megteremtett egy kvázi „örökkévalósági” klauzulát, amely olyan alkotmányos értékeket sorol fel, amelyekhez még az alkotmánymódosító hatalom sem nyúlhat.**⁶¹ A magyar közjogászok ilyenekkel eddig csak a külföldi alkotmányokban találkoztak (igaz, ott sűrűn), a magyar közjogon belül viszont soha.

⁵⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1427.

⁵⁹ Kis 2017, 90.

⁶⁰ Erre a problémára mutatott rá leginkább DRINÓCZI Tímea (2017b): A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. sz. 1–21.

⁶¹ Kis 2017, 95.

A fent idézett határozatot az Alkotmánybíróság plénuma fogadta el, öt bíró párhuzamos véleményével és egy alkotmánybíró különvéleményével. Tulajdonképpen ezek némelyikében fogalmazódtak meg a határozattal kapcsolatos első kritikák is. Természetesen a jogi szakirodalom is gyorsan reagált egy ilyen horderejű határozatra. Az időközben szintén alkotmánybíróvá vált Schanda Balázs például arra tért ki egyik tanulmányában, hogy ha mellőzik az általános alkotmányos örökség kérdését, akkor főleg a magyar szuverenitás és a magyar kulturális, nyelvi és történelmi sajátosságok maradnak meg, mint a magyar alkotmányos identitás sajátosságait leginkább formáló tényezők. Az Alkotmánybíróság határozata tehát szerinte „nem veti fel a nemzeti identitás védelmének kérdését, hanem az alkotmányos identitás fogalmát terjeszti ki az Alaptörvény szövegén túlra. A nemzeti identitás alkotmányon túli része viszont – egyelőre – reflektálatlan marad.”⁶²

Ennél súlyosabb dilemmákat fogalmazott meg a határozat kapcsán Stumpf István alkotmánybíró, aki egy párhuzamos véleményt csatolt az általa is elfogadott határozathoz.⁶³ Az egyik legsúlyosabb kritikája arra vonatkozik, hogy az alkotmányos identitás úgymond el lett szakítva az Alaptörvény szövegétől: „Ez a megközelítés Magyarország alkotmányos önazonosságát tulajdonképpen elszakítaná az Alaptörvény szövegétől, egyfajta láthatatlan Alaptörvényt hozna létre, amelyet az Alkotmánybíróságnak – bizonytalan módszertan szerint értelmezett, akár külföldi jogi importcikkkel megtöltött tartalommal – az Alaptörvénytől függetlenül védenie kellene. Ez alaptörvénytől lenne. Határozott álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvényből kiindulva, ahhoz hűen, az abban meghatározott keretek között kell érvényesítenie.”⁶⁴ Ellenkező – inkább az identitásfogalmat tágító, illetve erősítő, mintsem szűkíteni próbáló – irányba mutat Varga Zs. András párhuzamos véleményének az a része, amely a történelmi alkotmány vívmányaira vonatkozik. „Ezek történelmi alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történelmi alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.”⁶⁵ Drinóczi Tímea véleménye szerint viszont az alkotmányos önazonosságnak a történelmi alkotmány vívmányaihoz kötése még inkább bizonytalanán fogja tenni az amúgy sem egyszerűen behatárolható identitásintézményt.⁶⁶

Összegzésként elmondható, hogy egy identitás rendszerint valami ellenében formálódik. Legalábbis ez a helyzet az emberek és a közösségeik (beleértve a nemzeteket is) esetében. A nemzeti alkotmányos identitással sincs ez másképp. A bevezetőben már szó volt arról, hogy ezen fogalom akkor került intenzíven előtérbe, amikor elfogadták a lisszaboni szerződést, amely más (mélyebb) kooperációs minőséget eredményezett az EU működésében. Erre a folyamatra egyébként maga a szerződés adott lehetőséget, tulajdonképpen az említette meg először ilyen magas szinten ezt a fogalmat. Ez nem is meglepő, hiszen az EUSZ nem magától született, hanem az uniós tagállamok hozták létre, amelyek

⁶² SCHANDA Balázs (2017): Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás. In CHRONOWSKI et al. 2017, 93.

⁶³ Lásd 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1432–1434.

⁶⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1435.

⁶⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1435.

⁶⁶ Kis 2017, 92.

nyilván a gyorsuló integrációs folyamatban saját maguk számára is némi – lassító – fogózkodókat kerestek.

A nemzeti, avagy alkotmányos identitás fogalma idővel fontos (ön)védelmi eszköz lett az integrációban részt vevő államok kezében. Az európai integráció azonban ismeri a lojális együttműködés elvét is, amely bizonyos önmérsékletet is parancsol mindenki számára. A két Európában kezdődött világháborúval a háta mögött ugyanis az európai integráció egy nagyon fontos érték. Ebbe jól belefér a kölcsönös tisztelet és a párbeszéd intézménye, viszont nem fér bele a pusztá önzés, a jóindulat hiánya és a destruktív magatartás.

Az EU lényegét nem könnyű meghatározni, de abban nagyjából egyetértés van, hogy az **egy jogközösség.**⁶⁷ Egy jogközösségben pedig nagyon fontos, hogy legyen egy, a viták végső elbírálására hivatott, mindenki által elfogadott és tiszteletben tartott szerv. Az uniós joggal kapcsolatos vitákban erre a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bírósága és annak bírái a hivatottak, ők rendelkeznek a végső szó jogával. Ha ez az elv egyszer megsérül, akkor az egész európai integráció gondolata kerülhet veszélybe. Ebben a kontextusban tehát csak egyet lehet érteni Kis Kelemen Bence kutató megjegyzésével, miszerint: **„A nemzeti alkotmányos identitás egy eszköz, amelyet a tagállamok felhasználhatnak az európai jog hullámával szemben, azonban az egy olyan eszköz, amelyhez egyfajta morális felelősség is társul, hiszen nem felejthetjük el, hogy nemzeti identitásunk védelme mellett, európai identitásunk védelme is kiemelt jelentőségű.”**⁶⁸

A fentiekkel tisztában voltak a **német alkotmánybírók** is, amikor annak idején meghozták az úgynevezett Lisszabon-határozatukat. Ebben a döntésben ugyanis **megalkották az Európa-jog barátságának az elvét („Europafreundlichkeit”), amely segítségével megpróbálták áthidalni a nemzeti alkotmányos identitás értelmezéséből fakadó váratlan következmények és az EU-ban létező lojális együttműködés alapelve között potenciálisan felmerülő feszültségeket.** Ezt az elvet a német Alaptörvényből vezették le.⁶⁹ **Egy ilyen Európa-barát fogódzót meg lehet találni a hatályos magyar Alaptörvényben is,** mégpedig meglehetősen előkelő helyen. Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése ugyanis következőképpen hangzik: „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Csak e cél meghatározása után következik az Alaptörvény úgynevezett európai integrációs klauzulája.

Az európai egység fogalma az alaptörvényi szövegben nincs közelebbről konkretizálva, de meglehetősen egyértelmű a magyar állami törekvések iránya – az európai egység megteremtése. Mindez nem egy öncélú törekvés, hanem az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében történik. Az európai egységtörekvések pedig az E) cikk (2) bekezdése értelmében az EU-ban testesülnek meg. **Ezen alkotmányos rendelkezés tehát Magyarországot is belülről, azaz a magyar Alaptörvény felől kötelezi**

⁶⁷ Ezt mondja ki egyébként a 22/2016. (XII. 5.) határozatában a magyar Alkotmánybíróság is: „Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződéseken a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végső alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik.” 1422.

⁶⁸ Kis 2017, 95.

⁶⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 1425. Részletesebben erről az elvről lásd BOGDANDY von, Arnim – SCHILL, Stephan (2011): *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* *Common Market Law Review*, Vol. 48. No. 5. 1450.

a lojális együttműködés elvének figyelembevételére, illetve betartatására. Mellesleg az alaptörvényi szöveg értelmezése során útmutatóul szolgáló Nemzeti hitvallás is tartalmaz egy utalást arra, hogy az államalapító király annak idején „a hazánkat a keresztény Európa részévé tette”. Ezenkívül az alkotmányozó utalt azokra a harcokra is, amelyek során Magyarország védte Európát. A következő mondat is megtalálható benne: „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.” Ez a megőrzendő sokszínűség alapvetően kulturális jellegű. **A magyar Alaptörvény tehát egyértelműen elkötelezi Magyarországot az európai egység mellett, és elvi szinten egyáltalán nem tekinthető euroszeptikusnak.⁷⁰ Ezen nem változtat az európai integrációs kérdésekben úgymond semleges történelmi alkotmány újjáélesztésének a folyamata sem, hiszen az utóbbi is az európai jogfejlődésen belül, annak alapvető tendenciáit követve született, és már emiatt sem tekinthető Európa-ellenes konstrukciónak.**

⁷⁰ SCHANDA 2017, 91.

Vákát oldal

VIII. Az állam összetevői (terület és lakosság)

Halász Iván

1. Az államhatár, a terület és a lakosság

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

2. Az állam jogi fogalma

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

A háromelemű elmélet hatása érződik az államok alapjogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi Montevideóban kötött Amerika-közi egyezmény szövegén is, amely ugyan nem egyetemes, hanem csak regionális jellegű nemzetközi jogi dokumentum, mégis legtöbb helyen hivatkoznak rá az állam fogalmának tisztázásakor. Ez részben azért van így, mert az ENSZ egyetemesnek szánt jogi dokumentumai mai napig nem határozták meg

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

² PETRÉTEI 2009a, 243.

az államiság alkotójegyeit, pedig az ENSZ tagfelvételének egyik feltétele éppen az államiság.³ A montevideói egyezmény értelmében az állam fogalmi elemei viszont a következők: a) állandó népesség, b) meghatározott terület, c) kormány és d) képesség a többi állammal való kapcsolatfelvételre. Az utóbbi elem tulajdonképpen a szuverenitást jelenti. Az egyezmény kontextusában a kormány kifejezés inkább az államszervezetet jelenti, illetve olyan hatóságot, amely képes az állam nevében fellépni és felelősséget vállalni a tetteiért.⁴ Terület nélkül nem léteznek az államok, ahogyan a lakatlan területek sem szoktak államnak minősülni. Ugyanakkor a valódi (effektív) és elismert államhatalom léte is fontos.

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

A nemzetközi jog tudománya két elméletet dolgozott ki az államok elismerésére.

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

Sem az alkotmányjog, sem a nemzetközi jog nem szabályozza átfogóan vagy konkrétan az államok keletkezését. Sehol sincs előírva, hogy az államnak milyen módon és milyen eljárással kellene létrejönnie. Az állam keletkezése ugyanis rendszerint a jogon

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

⁴ NAGY 1999, 99.

⁵ NAGY 1999, 108.

kívüli folyamatok következménye⁶ annak ellenére, hogy maga a megszületése jogi tény, azaz különböző joghatások fűződnek hozzá. **A jog viszont csak akkor vesz tudomást az államról, amikor az már ténylegesen megszületett.** Az állam megszületése tehát alapvetően ténykérdés, és nem jogi kérdés.⁷

3. Az államterület és államhatár

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

Az állam területi szuverenitása kiterjed a felette lévő légtérre és az alatta található mélységekre is. Az államterület ugyanis háromdimenziós kiterjedésű, ami azt jelenti, hogy nemcsak a Föld felszínét – azaz a szárazföldet és a vízi területeket – jelenti, hanem magában foglalja az ezek feletti légteret, és elvileg lefelé, a Föld közepe felé is kiterjed. Emiatt az állam területe tulajdonképpen egy kúpszerű képződmény, amely felfelé mindig tágul, lefelé (a Föld belseje felé) pedig mindig szűkül. Elméletben tehát a Föld minden államának van egy közös határa, mégpedig a Föld középpontjában, amely

⁶ A kevés kivétel közé tartozik például az Izraeli Állam létrejötte, amelyről 1947 novemberében az ENSZ Közgyűlésében szavaztak.

⁷ NAGY 1999, 97.

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

⁹ PETRÉTEI 2009a, 243.

¹⁰ NAGY 1999, 177–178. és 187.

azonban az emberek számára közismerten megközelíthetetlen.¹¹ Az állam területe felfelé sem tekinthető határtalannak, mert a nemzetközi jog szerint a világűr (azaz a levegőn túli terület) már nem tartozik az államok szuverenitása alá. A nemzetközi jog napjainkra tisztázta a világűrre vonatkozó legtöbb kérdést. Jelenleg a mindenki által szabadon használható, *res communis omnium usus* jellegű térségek közé tartozik, hasonlóan, mint a nyílt tenger. A rá vonatkozó szabályozás több tekintetben hasonló tehát a nyílt tengerre, az alatta lévő tengerfenékre, az Antarktiszra, továbbra a tengerszorosokra és a nemzetközi tengeri csatornákra vonatkozó szabályozáshoz.

A fő probléma ennek kapcsán inkább az, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok mindaddig nem tisztázták pontosan azt a magasságot, amelyben a légtér véget ér, és a világűr kezdődik. Pedig ennek az elhatárolásnak éppen a szuverenitás (területi felségjog) gyakorlása miatt komoly jelentősége van. Emiatt érdekes, hogy ezt a kérdést egyelőre különböző tudományos elméletek próbálják megválaszolni. Ilyen például a vonzási elmélet, továbbá a tevékenységi elmélet vagy az úgynevezett atmoszféraelmélet.¹² A nemzetközi kapcsolatokban leginkább az úgynevezett Kármán-vonal elmélete elfogadott, amely szerint a légtér felső határa az a magasság, ahol a levegő felhajtóerejével közlekedő repülőgépek még haladni tudnak. Ez a vonal fizikailag is meghatározható, körülbelül 83-100 km-es magasságban húzódik a világűr határa. Az elnevezés Andrew G. Haley nevű amerikai jogásztól származik, aki az elsők között foglalkozott az űrrel kapcsolatos jogi kérdésekkel.¹³ A világűr határát Kármán Tódor magyar származású fizikus iránti tiszteletből Kármán-vonalnak nevezte el. Az űrrepülés fejlődése azonban mára viszonylagossá tette ezt a határt is.¹⁴

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

Az államokat a nyílt tenger (például Izlandot, Japánt, illetve Máltát) vagy az államhatárok választják el egymástól.¹⁵ Az államhatár a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége, amelyet a nemzetközi szerződések határoznak meg. A határvonal tulajdonképpen az államhatár és a Föld felszínének a metszészvonala.¹⁶ Az államhatár fogalmáról részletesen az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény rendelkezik. Ez a törvény egyrészt kimondta azt, hogy a határvonalat a természetben határjelek jelölik, másrészt komoly figyelmet szentel a határátkelés problémájának. A 11. szakasz és a 11/A. szakasz értelmében az államhatárt nemzetközi szerződésben és törvényben meghatározott feltételekkel – ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa kivételt nem tesz – a forgalom számára megnyitott, a forgalom jellegének megfelelő közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen vagy a határátlépési ponton, ellenőrzés mellett szabad átlépni.

¹¹ SCHANDA 2015a, 106.

¹² Ezekről részletesen lásd NAGY 1999, 206.

¹³ Vess össze HALEY, Andrew G. (1963): *Space Law and Government*. New York, Appleton-Century-Crofts.

¹⁴ NAGY 1999, 206–207.

¹⁵ Az államhatár történetéről lásd SALLAI János (2004): *Államhatárok*. Budapest, Press Publica.

¹⁶ SCHANDA 2015a, 19.

Az államhatár módosítására csak kétoldalú nemzetközi szerződéssel kerülhet sor.

Ezt törvénnyel kell kihirdetni. Ilyen törvény az 1947. évi XVIII. törvény is, amellyel a második világháború utáni Nemzetgyűlés becikkelyezte a háború utáni Magyarország államhatárait rögzítő párizsi békeszerződést. Az 1947. február 10-én kelt békeszerződést a Magyar Köztársaság a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával, az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával, a Fehérorosz Szocialista Szovjet Köztársasággal, Kanadával, Csehszlovákiával, Indiával, Új-Zélanddal, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársasággal, a Dél-afrikai Unióval és a Jugoszláv Szövetséges Népköztársasággal írta alá Párizsban. A szerződésnek két eredeti szövege volt – egy angol és egy orosz nyelvű, ezekről pedig készült magyar nyelvű fordítás, amelyet a Nemzetgyűlés becikkelyezett. Az előző évtizedekben a magyar–szlovák, a magyar–horvát és a magyar–szlovén viszonylatban több olyan kétoldalú megállapodás született, amely mindkét érintett fél akaratából kisebb mértékben módosította az államhatárt. Erre utoljára a magyar–szlovén viszonylatban került sor 2016-ban. (Lásd a 2016. évi XXVIII. törvényt a Magyarország és a Szlovén Köztársaság között a Lendva-patak vízgazdálkodási szabályozása következtében az államhatár megváltoztatásáról szóló Szerződés kihirdetéséről.)

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

Az államhatár fogalmának belső jogszabályokban meghatározott konkrét tartalmára természetesen nagy hatással volt Magyarország uniós csatlakozása, amelyre 2004. május

1-jén került sor. 1985. június 14-én ugyanis Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia és Luxemburg aláírta a schengeni egyezményt, amely célja a határellenőrzés eltörlése volt a belső uniós határokon. Ehhez az egyezményhez később más államok is csatlakoztak, köztük Magyarország is, amely 2007. december 21-én tette meg ezt a lépést. Egyébként nem mindegyik uniós állam részese ennek a térségnek, ugyanakkor a térségnek vannak olyan tagjai is, amelyek nem uniós tagállamok (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc). 2017-ben Magyarország két uniós szomszédja még nem tagja ennek az övezetnek (Románia és Horvátország).

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

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

4. Az állam népessége – a lakosság

A modern államfogalom következő fontos eleme a lakosság vagy másként fogalmazva az állam népessége. Ez egy meglehetősen összetett kategória, amely különböző jogállású személyeket foglal magában. A népesség kapcsán eleve **különbséget kell tenni két alapvető**

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

¹⁸ SCHANDA 2015a, 106.

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

²⁰ FEJES 2013, 18.

fogalom között – az államalkotó nép és az ország aktuális lakossága között. Amíg az utóbbin az állam területén aktuálisan tartózkodó személyek összességét lehet érteni, addig az államalkotó nép alatt csak az adott állam állampolgárainak összességét kell érteni, akik a népszuverenitás elvének megfelelően a demokratikus államokban egyben az államhatalom forrásai is. Legtöbb esetben az államalkotó nép alkotja az állam lakosságának a többségét is. De lehetnek az államalkotó népnek olyan tagjai is, akik tartósan (akár állandó jelleggel) vagy rövid távon külföldön tartózkodnak. Az állam személyi felségjoga rájuk is kiterjed, bár a gyakorlatban nem olyan korlátlan és hézagmentes, mint az állam területén élők esetében, mert ez esetben más államok felségjogába ütközhet. A külföldön tartózkodó személyek esetében könnyen kialakulhat kollízió (összeütközés) az állampolgárságuk szerinti állam személyi felségjoga és a tartózkodása szerinti állam területi felségjoga között. A két felségjog elviekben egyenlő értékű, de gyakorlatban azon állam, amely területén tartózkodik a külföldi, objektív adottságai (mindenekelőtt a hatalma ténylegessége) miatt könnyebben tudja érvényesíteni a jogszabályait.²¹

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

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

Nem mindenütt, de számos európai államban létezik még egy szokás szerint privilegizáltan kezelt (azaz némi előnyben részesített) kategória, amelynek védelmére való kötelezettség egyáltalán nem következik a nemzetközi jogi kötelezettségekből.

²¹ PETRÉTEI 2009a, 257.

Az egyes államok ugyanis saját hatáskörükön belül dönthetnek úgy, hogy felelősséget vállalnak a határon túl élő nemzetársaikért. Ez a felelősség nem azonos a saját állampolgáraikért viselt felelősséggel, mert azt a nemzetközi jogban teljesen természetesnek és jogilag szabályozottnak veszik. Éppen ellenkezőleg, ez egy olyan felelősség, amelyet az állam a más államok (a hozzá származási, nyelvi-kulturális vagy más hasonló oknál fogva közel álló) állampolgáraiért érez.

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

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

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

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

A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény az 1989 és 2011 közötti időszakban hatályos Alkotmányhoz hasonlóan komoly figyelmet szentelt a különböző státusok szabályozásának. Ez különösen igaz az állampolgári státusra. **Az állampolgárság egy bonyolult és sokrétű fogalom, amely a történelem folyamán fontos átalakuláson ment keresztül.** Bár már az ókori görögök ismerték a polisz teljes jogú polgárainak fogalmát, valamint a feudális középkorban is ismert volt az államot alkotó és működtető privilegizált rendek tagjainak fogalma (a feudális Magyarországon ilyen volt a Szent Korona, illetve a nemesi *natio*

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

Hungarica tagjainak fogalma), a modern értelemben vett állampolgárság megszületése későbbre tehető, a nagy francia forradalomhoz kötődik. Egyrészt Franciaországban ekkor deklarálták a népszuverenitás elvét, másrészt ekkor született meg az emberek jogi egyenlőségének a gondolata. A 19. század elején az állampolgárságot **döntően státusként fogták fel**, ezért az első olyan rendelkezések, amelyek az akkoriban mintaadó európai államokban (a már említett Franciaországban, illetve Ausztriában is) rendezték ezt a kérdést, a polgári törvénykönyvekben (Code Napoléon, illetve az osztrák polgári törvénykönyv) helyezkedtek el. Ezekben az állampolgársági szabályok többnyire a jogképességgel és a cselekvőképességgel együtt szerepeltek. Az állam- és jogtudósok számára ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy az állampolgárság kérdése nem egyszerűen csak egy polgári jogi probléma, hiszen számos közjogi vonatkozással rendelkezik. Ezért a 19. század második felében **elkezdődött az állampolgárság fogalmának egyfajta „közjogiasítása”**. Az ekkor született állampolgársági kódexek tehát már nem a magánjogon, hanem a közjogon belül helyezkedtek el.²³

Az állampolgárság a modern államok és polgáraik kapcsolatának kifejezésére szolgáló speciális jogintézmény. Ez egy olyan kapcsolat, amely kinyilvánítja az állam és a természetes személy (az állampolgár ugyanis csak az lehet) egymásra utaltságát és kölcsönös viszonyrendszerét. Az állampolgárság ugyanakkor **egyszerre jelent státust (azaz jogállást) és jogviszonyt.** Az állampolgárság **mint státus az a jogi tulajdonság, amely az egyénnek az állami közösséghez való tartozását fejezi ki.** A természetes személy az állampolgárság által szerzi meg az államban való jogi tagságot, ezáltal válik az államalkotó nép tagjává. Ebből a státusból mindkét oldalon jogok és köteleességek keletkeznek. Az utóbbiak következtében pedig az egyén és állam között speciális viszony keletkezik, ebben az értelemben tehát **az állampolgárság az állam és egyén speciális jogviszonya.**²⁴

A demokratikus európai jogfejlődést nem is olyan régen összegző 1997. évi 166. számú európai állampolgársági egyezmény az állampolgárságot szintén egy állam és egy személy közötti jogi kapcsolatként határozza meg, amely azonban önmagában nem jelzi a személy etnikai eredetét. Az egyén és az állam közötti kapcsolatot viszont ténylegesnek és valósnak kell lennie (*genuine link*), e kapcsolat hiánya esetén pedig akár az állampolgárság megszüntetése is megengedett.²⁵

Az utóbbi mozzanatra utal az Állandó Nemzetközi Bíróság egyik leghíresebb állampolgársági vonatkozású ítélete, amelyet az úgynevezett **Nottebohm-ügyben** hozott meg. Az ítélet és annak indokolása szerint **az állampolgárság egy jogi kapcsolat, amelynek alapja az összetartozás szociális ténye, a létezésnek, az érdekeknek és érzelmeknek kölcsönös jogokkal összekapcsolt tényleges érdekközössége.** Az állampolgárság tehát annak a ténynek a jogi kifejeződése, hogy az azzal felruházott egyes személy valóságosan szorosabb kapcsolatban van az állampolgárságot adományozó állam lakosságával, mint minden más állammal.²⁶

²³ Ezekről a folyamatokról lásd KISTELEKI Károly (2011): *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése. Koncepciók és alapmodellek Európában és Magyarországon.* Budapest, Martin Opitz Kiadó. 87–150. és 167–228.

²⁴ PETRÉTEI 2009a, 250–251.

²⁵ PARRAGI Mária (2000): A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. *Kisebbségkutatás*, 9. évf. 1. sz. 37–50.

²⁶ PETRÉTEI 2009a, 250. 51. láb.

A magyar szakirodalomban Tóth Judit kísérelte meg átfogóan, a legújabb kutatási eredményeket és szakmai dilemmákat is figyelembe véve meghatározni az állampolgárság mibenlétét. Szerinte **az állampolgárság „döntően aszimmetrikus, az államnak, a főhatalomnak való alávetettség miatt kógens és kötelezést tartalmazó szabályok foglaltata.** Ugyanakkor bizonyos önrendelkezési jogot is nyújt az egyénnek, és a közpolitikával összefüggő jogokat és szabadságokat. Része a védelmi igény bel- és külföldön tartózkodva, az idegen hatalommal szemben. **A kötelék létrejötte és megszűnése jogilag, szuverénként szabályozott, és csak konkrét államhoz kötődik. A belső jog tölti meg elsődlegesen tartalommal, továbbá erkölcsi és történeti, kulturális, azaz jogon kívüli elemei is vannak.** A kötelék a legszorosabb kapcsolatra épül, ugyanakkor a fejlődéssel együtt járnak egyes ki nem zárható, nem a szuveréntől függő magánjogi tények, amelyek alakítják a jogállást. Az állam nem zárhatja ki ezek figyelembevételét. **A kötelék külföldre is elkíséri a polgárt,** de alapvetően a lakáshoz, tartózkodáshoz, lokalitáshoz kötődik.”²⁷

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

A 20. században összesen három állampolgársági kódex született – az 1948. évi LX. törvény, az 1957. évi V. törvény, majd a rendszerváltás után a jelenleg is hatályos 1993. évi LV. törvény. Az első kettő említett jogszabály komoly restriktív jellegű rendelkezéseket is tartalmazott, ami összefüggött az akkori korról és annak alaphangulatával. A szigor különösen azokra vonatkozott, akik illegálisan hagyták el az országot, azaz – az akkori szöfordulattal élve – disszidáltak. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy a származási és politikai jellegű restriktciók és retorziók már az előző antidemokratikus (azaz az 1944 előtti) rezsimben kezdődtek el. Már az 1879. évi törvényt módosító 1939. évi XIII. törvénnyel megjelent a magyar állampolgársági jogban a politikai célzatosság, amely aztán a különböző előjelű diktatórikus rezsimek közös jellemzőjévé vált. A politikai célú intézkedések mögött egyébként rendszerint két szándékot lehetett felfedezni: egyrészt a rendszerrel szemben állók

²⁷ Tóth Judit (2004): *Státuszjogok*. Budapest, Lucidus. 40.

vagy abból valamilyen oknál fogva kiközösítettek elleni diszkriminációt, másik oldalról pedig, részben ennek ellenhatásaként, a jóvátételi igényt.²⁸

A második világháború utáni állampolgársági jogszabályoknak volt azonban néhány olyan újítása is, amelyek az általános világtrendekkel függtek össze. **Az 1948. évi LX. törvény például megszüntette a házasságból született és a házasságon kívül született gyermekek jogállása közötti különbségeket.** 1948-ban egyébként megszűnt a községi illetőség is. **Az 1957. évi V., állampolgársági törvény** lényeges újításai közé tartozott az, hogy **eltörölte a házasságkötést azon jogcímek sorából, amelyek alapján a férjzett nő megszerezhetette vagy elveszíthette az állampolgárságot. A jogalkotó határozottabban lépett fel a hontalanság kialakulása ellen is:** az ország területén született vagy talált gyermekeket – mindaddig, amíg külföldi állampolgárságuk be nem bizonyult – magyar állampolgároknak kellett tekinteni. A törvény bevezette a kedvezményes visszahonosítás intézményét is. Átfogó módon rendezte az állampolgárságtól való megfosztás kérdését, amelyet egyébként a korábbi törvények is lehetővé tettek.

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

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

A magyar állampolgárok jogállásával foglalkozik az Alaptörvény Szabadság és felelősség részének XIV. cikke is, amely a következőket mondja ki: „(1) Magyar

²⁸ KISTELEKI Károly (2000): Magyar állampolgárság a XX. században. *Állam- és Jogtudomány*, 41. évf. 1–2. sz. 38.

állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. (3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznak, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Ebből a paragrafusból kiderül, hogy a jogalkotó azt a két lényeges garanciális jogot, miszerint **bármelyik magyar állampolgár attól függetlenül, hogy hol lakik és esetleg mit követett el, a hazájából soha ki nem utasítható, és a hazájába bármikor hazatérhet**, egy tágabb, a külföldiek mozgásszabadságával és annak korlátaival, valamint a menedékjog tartalmával foglalkozó fejezetben helyezte el. A bármikor történő hazatérésen pedig **nem csupán a hazalátogatás jogát kell érteni, hanem a hazatelepedés jogát is**. Azt a fontos jogosultságot, miszerint **a magyar állampolgár külföldi tartózkodása során jogosult Magyarországot védelmére**,²⁹ a 2011. évi alkotmányozó – szemben a korábbi szabályozással – egy külön cikkbe foglalta. A XXVII. cikk értelmében „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. (2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.” Az alkotmányozó mintha megint kontrasztban szeretne volna bemutatni ezt a kérdést, azaz úgy, hogy mindenki lássa, hogy mi a különbség a magyar és a nem magyar állampolgár között. Az előbb idézett cikkhez képest azonban a most idézett cikk tartalma kevésbé koherens, hiszen a külföldiek szabad mozgásának és tartózkodásának joga nem áll szoros összefüggésben az állam által az állampolgárainak nyújtott védelemmel. Ugyanakkor a (2) bekezdés szövege mindenképpen jobb és pontosabb a korábbi Alkotmány szövegénél, mert már nem tartalmazza azon félrevezető és régimódi kitételt, miszerint csak azon állampolgár kap az államtól védelmet, aki törvényesen tartózkodik külföldön. Ez a szemlélet, amely élesen különválasztotta a külföldön törvényesen és illegálisan tartózkodókat, inkább az 1989 előtti időszakra volt jellemző. A most elfogadott megfogalmazás azért is logikusabb, mert **a védelem alatt itt alapvetően a konzuli védelmet kell érteni**, amelyre az állampolgárnak joga van, hiszen ez egy alapjog.³⁰ Az állam által nyújtandó **diplomáciai védelem a szakirodalom szerint csupán egy lehetőség**, amely az állam diszkrecionális jogköre, tehát szabad mérlegelésére van bízva.

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

²⁹ Az állam által külföldön nyújtott védelem általános kérdéseiről lásd részletesebben HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK – MTA ÁJI. 144–145.

³⁰ TÓTH Judit (2002): Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In TÓTH Károly szerk.: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, Officina Press. 351.

A jelenleg hatályos magyar állampolgársági törvény a rendszerváltás utáni első években született. Az **1993. évi LV. törvény nemcsak a múltra, hanem a megváltozott nemzetközi körülményekre is reagált.** A törvénybe foglalt alapelvek is az ország demokratikus és humanista szellemű átalakulásával függtek össze. Az állampolgárok között **e státus keletkezésének módja szerint nem lehet különbséget tenni, azaz nem lehet megkülönböztetni a régi, őshonos polgárokat és az új, „jövevény” állampolgárokat.** Senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától, továbbá a személy akaratszabadságának tiszteletben tartása mellett **segíteni kell a család állampolgárságának egységét.** Szintén elő kell segíteni a hontalanság eseteinek csökkenését, valamint biztosítani kell a személyes adatok védelmét. Ez utóbbi alapvetően garanciális jellegű rendelkezés. Nem mindenütt megszokott a kérdés ilyen típusú exponálása. Fontos garanciális jellegű szabály az is, hogy **az állampolgársági törvénynek nincs visszaható hatálya.** Maga a törvény az elfogadása pillanatában kétharmados törvénynek számított, de az állampolgársági kérdések szabályozásához 2011 után is kell a jelen lévő képviselők kétharmada, hiszen ezt a területet csak sarkalatos törvényben lehet szabályozni. Ez garanciális jellegű szabály, ami teljesen érthető a téma súlyánál fogva.

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

Azt, hogy Magyarország kiket szeretne leginkább állampolgárai között látni, a könnyített, azaz kedvezményes honosításra vonatkozó szabályok mutatják. Egyébként az utóbbi években éppen az ehhez kapcsolódó szabályok változtak meg a legmarkánsabban. Már az 1993. évi szöveg is tartalmazott rendelkezést az etnikai alapú előnyben részesítésről. Az akkori megfogalmazás szerint ugyanis a volt magyar állampolgár azon leszármazottja kérhette kedvezményes honosítását, aki magyarnak vallotta magát. Az ebbe a csoportba tartozó kérelmezők 2005 után már rögtön Magyarországra történő megérkezésük és letelepedésük után kérelmezheték honosításukat.

A következő jelentős módosításra 2010-ben került sor, az akkori országgyűlési választások után. Formailag csupán egy novelláról volt szó, amely azonban kihatásában jelentősen **megváltoztatta a magyar állampolgárság addigi koncepcióját.** Az állampolgársági törvénynek a honosítással foglalkozó 4. § (3) bekezdése a novella után a következőképpen hangzik: „Az (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – **kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.**” Az ilyen kérelmezőnek egyrészt már nem kell felmutatnia sem magyarországi lakóhelyet, másrészt a kérelem beadása előtt nem kell az országban legalább nyolc (vagy kevesebb előírt) évig tartózkodnia. Nem kell továbbá bebizonyítania, hogy magyarországi megélhetése biztosított, és azt sem kell igazolnia, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy a törvény alapján ez alól mentesült. Két elvárásnak viszont továbbra is eleget kell tennie: a magyar

jog szerint büntetlen előéletűnek kell lennie, és a kérelem elbírálásakor sem folyhat ellene büntetőeljárás. Érthető módon további feltétel, hogy honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát sem sértheti. A magyar nyelv ismerete minden esetben kötelezően előírt követelmény. Ugyanakkor senkinek sem kell nyilatkoznia a nemzetiségéről. **A novella nem tartalmaz sem területi, sem időbeli korlátozásokat.** Ez azt jelenti, hogy az egész világon élhetnek potenciális kérelmezők, nemcsak a Kárpát-medencében. A magyar állampolgárságot viszont a novella után is kizárólag kérelemre lehet adni, tehát szó sincs semmiféle automatikus kiterjesztésről. A sikeres kérelmezőnek állampolgársági esküt kell tennie. Az eljárás ezekben az esetekben jóval rövidebb, hiszen itt deklaráltan gyorsított eljárásról van szó.

A ius soli – területi – elv alapján megszerzhető magyar állampolgárság tekintetében a hazai szabályozás visszafogott. Ezen elv – az egyes angolszász és dél-amerikai államokkal szemben³¹ – Magyarországon csak kiegészítő szerepet játszik, és az érvényesítése főleg azt célozza meg, hogy csökkenjen a saját akaratán kívül hontalaná vált személyek száma. Emiatt az állampolgársági törvény 3. § (3) bekezdésének értelmében **az ellenkező bizonyításáig magyar állampolgárnak kell tekinteni a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, hontalan szülők Magyarországon született gyermekét és az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermeket.** Mindkét rendelkezés a hontalanság eseteinek csökkenését célozza, legalábbis az országban született második generációs hontalanok esetében, és tulajdonképpen az európai állampolgársági jogszabályok leggyakrabban alkalmazott megoldásai közé tartozik.

Végül meg kell említeni azt a lehetőséget is, amelyet a hatályos törvény 5. §-ának (1) bekezdése tesz lehetővé. Ezek szerint nyilatkozattal szerezheti meg a magyar állampolgárságot az ország területén született azon személy, aki születésével a szülők állampolgársága szerint irányadó jog alapján nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát. Az ilyen szerzésnek azonban vannak még egyéb feltételei is: az érintettnek születése napján magyarországi lakóhellyel kell rendelkeznie, a nyilatkozattételt megelőzően legalább 5 évig az ország területén kell laknia, és a nyilatkozatot a 19. életévének betöltéséig meg kell tennie. A magyar állampolgársági törvény szerint azonban pusztán azon az alapon, hogy a törvényben meghatározott ideig az országban lakik valaki, nem keletkezik jogosultsága az állampolgárságra.

Magyarország a visszahonosításon kívül³² ismeri a magyar állampolgárság nyilatkozattal történő megszerzésének lehetőségét is. A köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozattal az szerezheti meg a magyar állampolgárságot, aki korábban ugyan magyar állampolgár volt, de az 1947 és 1990 között született idevonatkozó jogszabályok alapján őt ettől a státustól megfosztották, elvesztette állampolgárságát, vagy 1947. szeptember 15-e

³¹ Az amerikai földrész országaiban főszabályként most is ezen elv érvényesül. Itt a vérségi elv inkább kiegészítő szerepet játszik. Az a személy, aki például Brazíliában vagy az Egyesült Államok területén születik, a szülői állampolgárságától függetlenül amerikai, illetve brazil állampolgárrá válik. De az amerikai szülők külföldön született gyermeke is amerikai állampolgár lesz, amennyiben a szülő a szülés előtt az USA-ban élt. Az ilyen típusú szabályozás egyébként jobban elősegíti a migránsok befogadását, és valószínűleg nem véletlen, hogy főleg a bevándorlók által létrehozott és működtetett amerikai államok esetében vált ennyire népszerűvé. A témáról lásd SCHANDA 2015a, 114.

³² Ezzel azok a kérelmezők élhetnek, akik maguk (tehát nem a felmenőik) korábban már voltak magyar állampolgárok.

és 1990. május 2-a között elbocsátották a Magyar Köztársaság kötelékéből. Továbbá a fent már említett esetet, az ország területén való születés speciális esetét leszámítva még egy csoport számára nyitva áll az állampolgárság nyilatkozattal való megszerzésének a lehetősége. Ez a lehetőség azok számára nyitott, akik magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1-je előtt születtek. Mindkét rendelkezés azokat a korábbi hibákat kívánja orvosolni, amelyek vagy azért keletkeztek, mert valaki a diktatúra időszakában elhagyta hazáját, és ezért elvesztette állampolgárságát, vagy azért, mert a korábbi jogszabályok nem érvényesítették a nemek közötti egyenlőség elvét, és főleg a gyermek apja után keletkeztették a magyar állampolgárságot.

Minden állampolgársági szabályozás érzékeny részét képezik azok a rendelkezések, amelyek az állampolgárság megszűnésére vonatkoznak. Jelenleg **két jogcímen lehet elveszíteni magyar állampolgárságot – lemondással és visszavonással.** Az első esetben egyértelmű, hogy **az érintett személy saját elhatározásából történő megszűnési okról van szó, amely azonban nem csak rajta múlik,** mert az érvényességéhez az is szükséges, hogy a köztársasági elnök elfogadja ezt a lemondást. Az állampolgárságról lemondani ugyanis az állampolgársági törvény 8. §-ának értelmében csak az államfőhöz intézett nyilatkozatban lehet, mégpedig akkor, ha a lemondó állampolgár külföldi állampolgársággal is rendelkezik, vagy annak megszerzését valószínűsíteni tudja, és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban nem szerepel, vagy Magyarország területét külföldön történő letelepedés szándékával elhagyta, vagy külföldön élő magyar állampolgárként nincs bejelentett, érvényes tartózkodási helye Magyarországon. **A lemondás tehát nem teljesen szabad, hanem az állampolgárságáról lemondó személynek meg kell felelnie bizonyos követelményeknek. Ezeknek legfőbb célja azonban nem az, hogy valakit akár akarata ellenére is magyar állampolgársági kötelekben tartsanak, hanem sokkal inkább az, hogy senki ne váljon hontalanná.** További cél az is, hogy a ténylegesen az országban élő emberek, akik még nem rendelkeznek más államban állampolgári státussal, szintén ne mondjanak le erről a fontos jogállásról. Miután könnyen előfordulhat, hogy az új állampolgárság megszerzésének reményében kivándorolt személy végül mégsem szerez külföldön új állampolgárságot, a jogalkotó egy reparációs lehetőséget is nyitva hagyott az ilyen személyek számára. A lemondás elfogadásától számított három éven belül ugyanis kérheti a köztársasági elnöktől magyar állampolgárságának visszaállítását az, aki arról lemondott, ám mégsem szerzett külföldi állampolgárságot.

A másik megszűnési ok, a visszavonás azonban nem az állampolgár akaratán múlik. A hatályos állampolgársági törvény 9. §-ának értelmében a magyar állampolgárság visszavonható attól a személytől, aki magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával, a hatóságot félrevezetve szerezte meg. Ez az egyedüli olyan eset, amikor valakitől az akarata ellenére vissza lehet vonni az állampolgárságot. Miután jelen esetben a korábban saját elhatározásból szerzett státusról van szó, ez a lehetőség nem jöhet szóba a született magyar állampolgárok esetében. Ugyanakkor a törvény egy fontos garanciális szabályt is tartalmaz, amely célja, hogy senkit ne tartsanak jogbizonytalanságban élete végéig. Nincs helye tehát az állampolgárság visszavonásának a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.

Ezekből a szabályokból kiderül, hogy milyen fontos szerepet játszik az állampolgársággal kapcsolatos eljárásokban Magyarország államfője, a köztársasági elnök. Az államfő – adott esetben a király – szerepe már az 1848 előtti rendi-feudális Magyarországon

is meghatározó volt, hiszen a nemeseket ő honosította, igaz, hogy az Országgyűléssel együtt. A polgári kori Magyarországon a honosítási eljárás alapvetően a Belügyminisztérium feladata volt. Az államszocializmus időszakában a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa – azaz az ország kollektív államfője – lett ismét az a szerv, amely végső soron honosította az új állampolgárokat. Igaz, a döntéseket a Belügyminisztériumban készítették elő. Ez a helyzet igazából a későbbiekben sem változott meg jelentős mértékben, ám **a rendszerváltás óta a köztársasági elnök az a szerv, aki végső soron dönt az állampolgársági kérdésekben.**

Önmagában a honosítási okirat államfő általi aláírásával azonban még nem zárult le az egész honosítási eljárás. A kérelmezőnek ugyanis ezt követően **le kell tennie az állampolgársági esküt vagy fogadalmat. Erre a polgármester vagy a konzuli tisztviselő előtt kerülhet sor**, aki a honosítási okirat megérkezését követően köteles felhívni a kérelmezőt erre. Ha viszont az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételére a felhívás kézbesítésétől számított egy éven belül a kérelmező hibájából nem kerül sor, a honosítási, illetve visszahonosítási határozat hatályát veszti. Az eskü, illetve fogadalom ugyanis konstitutív eleme a magyar állampolgárrá válási folyamatnak.

5.2. Az uniós polgárság intézménye

Miután Magyarország 2004. május 1-jétől tagja az Európai Uniónak, az összes magyar állampolgár függetlenül attól, hogy hogyan szerezte meg az állampolgárságát, és attól is, hogy aktuálisan éppen hol él, egyben az EU polgára is (továbbiakban: uniós polgár). Ezt a státust az 1992-ben aláírt és 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés alkotta meg, amely egyébként magát az Európai Uniót is létrehozta. Az uniós polgárság azonban nem létezik önmagában, mindig az uniós tagállamok állampolgárságának a folyománya, következménye. Ennyiben járulékos a jellege. Azt, hogy az uniós polgárság csak kiegészíti, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságokat, megerősítette az 1997-ben elfogadott amszterdami szerződés is.

Az uniós polgárság ettől függetlenül jelentős jogosítványokkal ruhazza fel a viselőit, hiszen általa az uniós tagállamok kölcsönösen kiterjesztik a saját állampolgáraikat megillető jogok bizonyos körét a többi tagállam állampolgáira. Az uniós polgárokat megilleti az egész EU területén a mozgás és letelepedés szabadsága, az aktív és passzív választójog az Európai Parlamentbe történő választásokon, továbbá az aktív és passzív választójog a lakóhelyük szerinti tagállamban (ami lehet eltérő az állampolgárságuk szerinti tagállamtól), valamint jogosultak arra, hogy bármelyik más tagállamtól diplomáciai és konzuli védelmet kapjanak olyan harmadik államban, ahol az állampolgárságuk szerinti államnak nincs külképvisellete, mégpedig annak állampolgáraival azonos feltételek mellett. Az uniós polgárok rendelkeznek hivatalviselési joggal az EU intézményeiben, illetve petícióval fordulhatnak az európai ombudsmanhoz vagy az Európai Parlamenthez. Az uniós Alapjogi Charta kimondja még az uniós polgárok jó kormányzáshoz (*good governance*) való jogát és az uniós dokumentumokhoz való hozzáférésük biztosítását.³³

³³ Erről a státusról lásd KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2006): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex. 233–234.

Az uniós polgárság azon túl, hogy jelentős mértékben megkönnyíti az uniós tagállamok állampolgárainak életét, a nemzetközi kapcsolatokban példátlan módon megkönnyíti a szabad mozgásukat, valamint egy több mint félmilliárd lakost számláló politikai-gazdasági közösség tagjaivá teszi őket, fontos szerepet hivatott betölteni a közös uniós identitás és az európai démosz (azaz politikai értelemben vett nép) megteremtésében. Valószínűleg emiatt játszanak az uniós polgárság kapcsán ennyire fontos szerepet a politikai részvételi jogok, továbbá a mozgásszabadságot növelő intézkedések, illetve az uniós polgárok együvé tartozását erősítő célkitűzések a külföldi tartózkodásuk során.

5.3. Az Alaptörvény és a külföldiek egyes csoportjai

A jog szempontjából külföldinek vagy idegennek minősül minden olyan személy, aki nem állampolgára egy adott államnak. Idegen lehet tehát egyszerű turista, diplomata vagy más hasonló státussal rendelkező külképviseleti személy ugyanúgy, ahogyan az üzleti-szolgálati úton lévő kiküldött, rövid vagy hosszú távú vendégmunkás, ideiglenes vagy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy. De idegennek számít az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező bevándorolt vagy letelepedett külföldi, a befogadott, a külön jogokkal felruházott menekült, oltalmazott, menedékes, továbbá a nem menekültstátusban lévő hontalan vagy akár olyan illegális migráns, aki a jogszabályok megkerülésével, illetve megsértésével került az adott ország területére, és ott tartózkodik.

A külföldiek jogállása egy-egy országban soha nem lehet teljesen uniformizált. A lényeg azonban az, hogy az alapvető emberi jogok minden külföldinek járnak – még azoknak is, akik illegálisan tartózkodnak az állam területén. Az emberi élethez és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma, a méltányos eljárás és sok hasonló jog például az illegális migránsokat és határsértőket is megilleti. Ezt jelzi a korábbi magyar Alkotmány, majd a most hatályos Alaptörvény megfogalmazása is: a legtöbb emberi jog, illetve alapjog úgy van megfogalmazva, hogy azok mindenkinek járnak. Ezt az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található XV. cikkének (2) bekezdése a következőképpen deklarálja: „Magyarország az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

Ugyanakkor a jog főleg azokkal a személyekkel foglalkozik részletesebben, akik szabályozottan kerültek egy ország területére, és ott szabályosan tartózkodnak. E tekintetben viszont komoly különbségek léteznek az egyes csoportok között. Jelen fejezet ezért a továbbiakban röviden csak azokkal a státusokkal és személyekkel foglalkozik, amelyek, illetve akik szerepelnek az Alaptörvényben, vagy legalább az abba belefoglalt rendelkezésekből következik valami a jogállásukra nézve.

E kérdés jobb megértéséhez azonban együtt kell kezelni az Alaptörvény idevonatkozó rendelkezéseit és azokat a törvényeket, amelyek e rendelkezéseket részletesebben kifejtik. Adott esetben döntően a 2007-ben elfogadott egyfajta „migrációs törvénycsomagot” alkotó három törvényt (nevezetesen az EGT-állampolgárok beutazásáról és itt tartózkodásáról szóló jogszabályt, továbbá a harmadik államok polgáraitól szóló törvényt és a menedékjogi törvényt) és a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi törvényt kell röviden görcső alá venni.

A külföldiek egyes csoportjaival az államok közjoga azért foglalkozik, mert a nemzetközi szerződések erre kötelezik az adott államot. Másokkal azért foglalkozik a jogalkotó, mert saját érdeke rendezett viszonyokat teremteni ezen a téren. De van olyan eset is, hogy valakikkel nagyon foglalkozni kíván egy állam közjoga, pedig arra sem a nemzetközi jog, sem az égető szükségszerűség nem kényszeríti. **Néhány állam például különleges státust biztosít a területén lévő idegenek bizonyos speciális csoportjainak.** Igaz, ezek az idegenek nem úgy idegenek, mint mások. Ezt a kivételezést az államok **többnyire a nemzeti – azaz a nyelvi-kulturális vagy etnikai –, illetve egyéb származási (valási, szociális stb.) szolidaritás alapján** teszik meg. Ezek a státusok és az azokra épülő támogatások, illetve kedvezmények rendszere általában szerves részét képezi az államok tudatos diaszpórapolitikájának, vagy valamilyen történelmi sérelem orvoslására irányul (lásd Németországot vagy Izraelt), illetve szimpátia kifejezésére szolgál. Az ilyen speciális státusok létrehozásának nemritkán posztkoloniális motivációja van – azaz a korábbi gyarmattartó országok és gyarmataik igyekeznek megőrizni valamit a korábbi kapcsolataikból. (Ez a helyzet például az Egyesült Királyságban vagy Portugáliában.) Ezen státusok címetjeinek konkrét meghatározása rendszerint az adott állam uralkodó nemzetfelfogásával vagy más önazonosságával függ össze.

A rendszerváltás óta a szuverenitását visszanyerő Magyarország is az ilyen államok közé tartozik. **Az 1989/1990-es rendszerváltás során megszületett** alkotmányos szöveg (a magyar történelemben egyébként először) tartalmazott ugyanis **ügynevezett nemzeti felelősségi klauzulát**, amely a következőket mondta ki: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” E klauzula alapján jóval később, több mint egy évtized után megszületett a határon túli magyarokkal foglalkozó első komplex törvény. **A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényről volt szó.** Ez a törvény – módosított formában ugyan – most is hatályban van. Jelenleg azonban az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál jóval részletesebben, bár talán kevésbé rugalmasan írja körül Magyarország teendőit a határon túli magyarok megsegítése, támogatása, valamint a magyar–magyar kapcsolattartás területén. Az Alapvetés D) cikkében ugyanis az alkotmányozó a következőket deklarálta: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

A magyar közbeszédben státustörvényként, illetve kedvezménytörvényként elhíresült 2001. évi jogszabály hatálya az elejétől kezdve csak a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozott. Kivételt csupán Ausztria képez, amely országot a jogalkotási folyamat során kivették a törvényből. A törvény hatálya eredetileg a szomszédos államokban lakóhellyel rendelkező, saját magukat magyar nemzetiségűnek valló olyan személyekre terjedt ki, akik nem voltak magyar állampolgárok, valamint (ha a nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik) az ilyen személlyel együtt élő házastársra és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekekre (a továbbiakban: hozzátartozókra), mégpedig akkor is, ha az utóbbiak magukat nem vallották magyar nemzetiségűnek.

A státustörvény eredeti rendelkezései főleg a szülőföldön való boldogulást akarták elősegíteni, illetve az akkori magyar állampolgársági szabályozás abból indult ki, hogy

a honosításhoz előbb át kell költözni Magyarországra. Az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása azonban jelentősen átrajzolta a magyar nemzetpolitika addigi eszköztárát és tulajdonképpen a célkitűzéseit is. Az áttelepedés nélküli egyszerűsített honosítás ugyanis jóval több lehetőséget biztosít annak, aki él vele, mint a státustörvény által megszerezhető magyar igazolvány birtoklása. Ez a módosítás emiatt szükségessé tette a státustörvény novelláját is. A módosított szabályok szerint a magyar állampolgárság már nem kizáró ok a magyar igazolvány vagy a magyar hozzátartozói igazolvány megszerzésére irányuló eljárás során. Ez viszont azt is jelenti, hogy **a határokon kívül élő (azaz külhoni) magyarok most már két részre oszthatók: a magyar állampolgárookra és azokra, akik a magyar állampolgárság hiányában továbbra is külföldinek minősülnek.** Emiatt jelenleg ezt a kategóriát akár az állampolgársági részben is lehetne tárgyalni. Miután azonban vélhetően a magyar állampolgárság nélküliek egyelőre még többségben vannak, itt, a külföldiek jogállása tárgyalása során történik a megemlítésük. A státustörvény szempontjából egyébként a döntő különbség nem is itt húzódik meg, hanem annak mentén, hogy valaki áttelepedett-e Magyarországra (és ezzel megszűnt külhoni magyarnak lenni), vagy továbbra is külhonban él-e, azaz külhoni magyar-e.

A státustörvényben meghatározott egyes kedvezményekre való jogosultságot a törvény hatálya alá tartozó személyek esetében továbbra is a magyar igazolvány, illetőleg a magyar hozzátartozói igazolvány igazolja. Kérelemre magyar igazolványra jogosult az a törvény hatálya alá tartozó személy, a) aki magyar állampolgár, vagy b) aki tud magyar nyelven, vagy c) akit a lakóhelye szerinti állam ca) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tart nyilván, vagy cb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet tagként nyilvántart, vagy cc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartanak számon. Miután itt vagylagos feltételekről, illetve követelményekről van szó, jelenleg viszonylag tág az a személyi kör, amelyre vonatkozik a magyar igazolvány kérelmezésének lehetősége.

A külföldiekre és azon belül speciálisan a menekültekre vonatkozó rendelkezések az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található, mégpedig annak XIV. és XVII. cikkeiben. Mindkét említett cikk vegyes jellegű – azaz magában foglalja a saját állampolgárokat, a menedéket kérőket és az egyéb külföldiekre vonatkozó rendelkezéseket is. A XIV. cikk elején egy fontos általános garanciális szabály található, miszerint a külföldit – a státusától függetlenül – csak határozat alapján lehet kiutasítani Magyarországról, és tilos a csoportos kiutasítás. A cikk további rendelkezései már csak a menedékjogot kérőkre vonatkoznak. A menekültek és az üldözöttek szempontjából különösen fontos alaptörvényi kitétel pedig a következő: „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

Az Alaptörvény előbb már említett XIV. cikkének (3) bekezdése a hatályos nemzetközi jogi dokumentumoknak és ezen belül mindenekelőtt a menekültekről szóló 1951. évi genfi egyezménynek megfelelően határozza meg azt, hogy **ki jogosult a menekültstátus elnyerésére.** Eszerint „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott”.

A **menedékjogról szóló, többször módosított 2007. évi LXXX. törvény** 6. cikkének (1) bekezdése szerint **Magyarország menekültként ismeri el** azt a külföldit, akinek az esetben az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak. Az üldözés tényét egyébként a kérelmezőnek kell igazolnia vagy valószínűsítienie. A család egységének biztosítása céljából azonban nemcsak ő, hanem a családtagjai is megszerezhetik a menekültstátust. Magyarország továbbá **oltalmazottként** kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Magyarország **menedékesként** ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa vagy az Országgyűlés ideiglenes védelemre jogosultként elismert, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A törvény ismeri még a befogadottak jogállását. Magyarország **befogadottként** védelemben részesíti azt a külföldit is, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy a származási országába való visszatérése esetén a fent már felsorolt okok miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja őt. **A felsorolt státusok közül a menekültként való jogállás hasonlít leginkább a magyar állampolgársággal rendelkezők jogállásához.** A menekülteknek joga van ugyanolyan feltételekkel munkát vállalni, mint a magyar állampolgároknak, és a különböző szociális, illetve egészségügyi juttatásokra is jogosultak. A menekültek a helyhatósági választásokon aktív választójoggal is rendelkeznek. **A menedékesek státusa leginkább az országban törvényesen tartózkodó külföldiek jogállására hasonlít.**

A **külföldiek különböző kategóriái közül az Alaptörvény külön kiemeli az EU más tagállamainak Magyarországon élő állampolgárait.** Ennek közjogilag különösen a helyi és a szupranacionális politikai jogok gyakorlása szempontjából van jelentősége, de a mindennapi élet szempontjából talán még fontosabbak azok a beutazási, itt tartózkodási, valamint úgynevezett „működési” (azaz tanulási, munkavállalási, vállalkozási) jogok és lehetőségek, amelyeket az uniós jognak megfelelően a magyar jogrend is biztosít ezen személyek számára, és amelyek jogállásukat a harmadik országok állampolgárainak jogállásától megkülönböztetik. A külföldiek e két csoportjának az utazási és itt tartózkodási lehetőségeit egyébként két egymásra épülő, illetve egymást követő jogszabály szabályozza. E két jogszabály **a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról és a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.**

A 2007. évi I. törvény értelmében:

„Magyarország az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását

- a) a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló

- megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek (a továbbiakban: EGT-állampolgár),
- b) az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: az EGT-állampolgár családtagja),
- c) *
- d) * annak az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki – abban az országban, ahonnan érkeznek – az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik és a hatóság a családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.”³⁴

A törvény éles különbséget tesz a három hónapot meg nem haladó magyarországi tartózkodás és az azt meghaladó tartózkodás között. A három hónapot meghaladó tartózkodásra azon EGT-állampolgár jogosult, a) akinek tartózkodási célja keresőtevékenység folytatása, b) aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik ön maga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére, vagy c) aki tanulmányok folytatása céljából felvételt nyert a közoktatásról vagy a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe, és tartózkodása teljes időtartama során elegendő forrással rendelkezik ön maga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére.

Ez a különbségtétel azért fontos, mert a magyarországi bejelentkezési kötelezettség éppen a három hónap elteltével keletkezik. Az uniós előírásokból következő szabad mozgás és tartózkodás joga egyébként csak közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból korlátozható, de ez csak az EGT-polgárokra vonatkozik. A többi külföldi vonatkozásában szigorúbb szabályok érvényesülnek, akkor is, ha a hatályos magyar Alaptörvény tartalmaz erre vonatkozólag egy közös klauzulát. A XVII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához”. Ezen rendelkezés ugyanis nem a beutazásra vonatkozik, hanem csak azt a helyzetet szabályozza, amikor már az érintett személy törvényesen bejutott Magyarországra, és elintézte magának azt a státust, amelyet szeretett volna, és amelyet a magyar hatóságok hajlandóak voltak biztosítani számára.

A 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról jóval nagyobb személyi körre vonatkozik. Ebbe a kategóriába ugyanis mindenki beletartozik, aki nem magyar állampolgár, nem hontalan, és nem tartozik az előbb idézett 2007. évi I. törvény hatálya alá sem – azaz nem EGT-térségből érkezett mint ottani állampolgár. A törvény a három hónapot meg nem haladó, továbbá az azt meghaladó, illetve a hat hónapot is meghaladó időre szóló vízumokkal és tartózkodási engedélyekkel foglalkozik

³⁴ 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

részletesen. A tartózkodási engedély három hónapot meghaladó, de legfeljebb kettő év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén. A jogszabály részletesen foglalkozik a letelepedés szabályaival is. Letelepedett az a harmadik országbeli állampolgár, aki a) a törvény hatálybalépése előtt letelepedési engedélyt, b) ideiglenes letelepedési engedélyt, c) nemzeti letelepedési engedélyt, d) EK letelepedési engedélyt kapott. A letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik, és – az ideiglenesen letelepedett kivételével – Magyarország területén határozatlan időtartamú tartózkodásra jogosult. A letelepedettet megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

A 2007. évi II. törvény tartalmazza azokat a rendelkezéseket is, amelyek a hontalanokra vonatkoznak. Pontosabban szólva a törvény főleg a hontalan státus megállapítására vonatkozó szabályokkal foglalkozik. Hontalan az a személy, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. Ezt az állapotot a nemzetközi jog anomáliának tekinti, ezért különböző módokon igyekszik elkerülni az ilyen helyzet kialakulását, illetve a saját lehetőségein belül igyekszik orvosolni az ilyen eseteket.

**MAGYAR ALKOTMÁNYJOGI
ALAPOK**

Vákát oldal

IX. A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig

Halász Iván – Schweitzer Gábor

1. A nemesi-rendi alkotmányosság alkonya az újkori Magyarországon

A török hódoltságot követően a Habsburg Birodalomba egyre mélyebben betagozódó Magyar Királyság nem nyerte vissza korábbi (azaz 1526 előtt élvezett) szuverenitását és területi integritását. **A magyar rendek** a törököt kiűző Habsburgok iránt érzett hála jeleként az **1687/88. évi országgyűlésen lemondtak** az 1222. évi Aranybullában **az uralkodó törvénytelen intézkedéseivel szemben biztosított ellenállási jogról**. Az 1687. évi II. törvénycikk elfogadásával ugyanakkor kinyilvánították, hogy – miközben már 1526 óta Habsburg uralkodókat választottak – örök időkre a császár és király, azaz a Habsburg-ház törvényes elsőszülött fiú utódját ismerik el uralkodójuknak.¹ A magyar rendek ezzel tehát **lemondtak a szabad királyválasztás jogáról**.

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

Hosszú uralkodása első időszakában **Mária Terézia (1740–1780) először a magyar rendek bevonásával irányította az országot**, olyannyira, hogy az 1741. évi XI. tc. deklarálta, hogy „az ország dolgait és ügyeit” az uralkodó magyarok (azaz a magyarországi honosságú személyek) által fogja végezni és végeztetni. Szintén a rendi igények kielégítését szolgálta a központi közigazgatási szervek közül a Magyar Királyi Udvari Kancellária és a Magyar Királyi Kamara működési függetlenségének a biztosítása. Az uralkodónó **azonban 1765-től már nem hívta össze a rendi országgyűlést**. A birodalom felvilágosult szellemiségű modernizációja iránt elkötelezett, ám a nemesi-rendi alkotmányosság iránt

¹ ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. MEZEY Barna szerk. Budapest, Osiris. 191. skk.

kevés megértést mutató II. József (1780–1790) abszolutisztikus uralkodását követően trónra lépő **II. Lipót (1790–1792) a nagy francia forradalom árnyékában a nemesi-rendi alkotmány tiszteletben tartására vállalt kötelezettséget.** Ezt tükrözték az 1790/1791-es országgyűlés által elfogadott törvénycikkek is.

Ezek közül az alkotmányos élet szempontjából kiemelkedő jelentőségű volt az 1791. évi X. törvénycikk, amely kimondta, hogy Magyarország szabad és kormányzatának egész törvényes módját tekintve független, „saját állami léttel és alkotmánnyal” rendelkező ország. Az 1791. évi XII. törvénycikk pedig azt az elvet rögzítette, hogy a törvények alkotása, eltörlése és magyarázata a törvényesen megkoronázott uralkodót és az országgyűlést együttesen illeti meg. Az 1791. évi XII. törvénycikk ugyanakkor annyiban már korlátozta is az uralkodót, hogy a végrehajtó hatalmat kizárólag a törvényes keretek között gyakorolhatta.

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

A polgári alkotmányosság alapjait a reformkori előzményekre is tekintettel az 1847/48. évi utolsó rendi Országgyűlésen elfogadott törvénycsomag rakta le. Az 1825 és 1848 közötti reformkor szabadelvű gondolkodóinak és politikusainak jelentős szerepük volt az alkotmányos és társadalmi modernizáció előkészítésében.² A polgári alkotmányosság eszméi, miként a felelős kormányzat intézménye, a törvény előtti egyenlőség eszméje, a közteherviselés bevezetése vagy a polgári szabadságjogok gondolata a közvetítésük révén került a politikai, illetve társadalmi diskurzusba.

Az 1848-as polgári forradalom győzelmét követően az 1847-ben megválasztott utolsó rendi jellegű Országgyűlés által elfogadott és V. Ferdinánd uralkodó (1830–1848) által **1848. április 11-én szentesített, emiatt áprilisi törvényeknek is nevezett jogszabályok alkotmányos jelentősége különösen abban rejlik, hogy alkotmányos monarchiává alakították át az addig formálisan rendi-képviseleti, de a gyakorlatban egyre inkább abszolút monarchiaként működő Magyar Királyságot.** Magyarország államszervezete ettől kezdve a polgári alkotmányosság jegyeit viselte magán.³

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

² KECSKEMÉTI Károly (2008): *Magyar liberalizmus 1790–1848.* Budapest, Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely. 1–321.

³ GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó. 50–80., valamint CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013d): Magyar alkotmányfejlődés. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog.* Budapest, NKE. 46–47.

az uralkodó – távollétében a nádor – kizárólag a felelős minisztérium által gyakorolhatta a végrehajtó hatalmat.

A polgári átalakulást további törvények elfogadása mozdította elő. Ezek közé tartozott a köztelherviselés polgári jogegyenlőség felé is mutató elrendelése (1848. évi VIII. törvénycikk), az úrbér, a robot, valamint a papi tized eltörlése (1848. évi IX. törvénycikk, 1848. évi XII. törvénycikk). A fél évezredes ösiség intézményét az 1848. évi XV. törvénycikk szüntette meg. A felekezetek közötti egyenjogúságot irányozta elő az 1848. évi XX. törvénycikk, amely – még ha egyelőre kizárólag a törvényesen bevett keresztény felekezetek vonatkozásában is, de – az egyenlőség és viszonyosság elvét mondta ki. A sajtószabadság liberális alapelvét deklaráló 1848. évi XVIII. törvénycikk a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülését kívánta biztosítani. A szabad királyi városok képviselőinek polgári átalakítását segítették elő az 1848. évi XXIII. törvénycikk rendelkezései. Az ország területi integritásának helyreállítását célozta ugyanakkor a Magyarország és Erdély egyesítéséről szóló 1848. évi VII. törvénycikk megalkotása. A nemzeti őrsereg felállítását elrendelő 1848. évi XXII. törvénycikk pedig távlatilag már a függetlenné válás felé mutatott. A nemzetiségi és felekezeti jogegyenlőség megteremtésére törekedtek ugyanakkor a szabadságharc utolsó heteiben eleve megkészenen elfogadott országgyűlési határozatok.

A szabadságharc időszakának legfontosabb alkotmányjogi változását a Habsburg–Lotaringiai-ház trónfosztását kimondó **1849. április 14-i Függetlenségi nyilatkozat elfogadása** és – ennek folyományaként – Kossuth Lajos (1802–1894) kormányzóelnökké történő megválasztása jelentette. Noha a függetlenség kinyilvánításával ellentétben az államforma kérdésében az Országgyűlés nem döntött, az államfői tisztségként megalkotott kormányzóelnöki méltóság már a republikanizmus kézjegyét is magán viselte.⁴

Az 1848-as polgári átalakulás időszakában tehát Magyarország a fennálló közjogi keretek között újította meg az ország alkotmányos berendezkedését. Noha a chartális alkotmányozás gondolata többször is felvetődött,⁵ a gyorsan pergő események forgatagában **az írott komplex alkotmány kidolgozására végül nem került sor.**⁶

3. A kiegyezés időszaka (1867–1918)

Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követő osztrák neoabszolutista kormányzat az első évtizedben Magyarország Habsburg Birodalomba történő teljes beolvasztására törekedett, de a kibontakozó polgári fejlődést nem akasztotta meg. A csak lassan erjedő kiegyezést elsősorban a Habsburg Birodalom külpolitikai meggyengülése és nemzetközi elszigetelődése váltotta ki. **Az 1867-ben a Pragmatica Sanctio rendelkezései alapján**

⁴ MEZEY Barna (2007): Az első magyar köztársaság. 1849 respublikája. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág. 181–192.

⁵ Létezik olyan vélemény is, miszerint az 1848-as törvénycikkek (I–XXXI-ig) tulajdonképpen valójában több törvényben megfogalmazott chartális alkotmányként is felfoghatók. Ezt a koncepciót képviseli például Kukorelli István.

⁶ Szemere Bertalan 1849. június 10-i leiratában azzal bízta meg Csengery Antal, Kemény Zsigmond és Kuthy Lajos belügyminisztériumi tanácsosokat, hogy „cseréljenek eszméket az írandó alkotmányról, mi, egyik érdemes képviselő szerint, legalább 800 évig megálljon”. SZEMERE Bertalan (1990): *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcról. Okmánytár*. Sajtó alá rendezte: HERMANN Róbert – PELYACH István. Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó. 508.

tető alá hozott kiegyezés, amelynek közjogi megalapozása magyar részről Deák Ferenc (1803–1876) nevéhez fűződött, **hosszú évtizedeken keresztül biztosította a kiegyezés nyomán létrejövő Osztrák–Magyar Monarchia közjogi kereteit**. A Pragmatica Sanctio egyrészt elismerte Magyarország egységét és kormányzati önállóságát, másrészt viszont megkívánta a birodalom biztonságának megóvását, ami viszont közös védelmet igényelt. A közös uralkodó személye mellett tehát az 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott közös ügyek – a külügy, a hadügy, valamint az ezekkel kapcsolatos pénzügyek – láncolták fél évszázadon keresztül egymáshoz az Osztrák Császárságot és a Magyar Királyságot.⁷

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

Az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége volt a szabadságjogok szabályozásának.⁸ A dualizmus időszakában az állampolgári egyenjogúság elve alapján törekedtek a politikai és polgári szabadságjogok biztosítására. Az alkotmányos standardok tekintetében azonban jóval kiegyensúlyozottabb struktúra is kialakulhatott volna, amennyiben a szabadságjogokat egységesen, ha már nem alkotmányi, de legalább törvényi szinten szabályozták volna. Egyes szabadságjogokról ugyanis, miként a gyülekezési szabadságról, rendeleti szintű jogszabályokat alkottak. A polgári átalakulás jegyében valósult meg az 1890-es évek első felében az állam és az egyház részleges intézményes elválasztása és a vallás szabad gyakorlásának biztosítása.

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

Miközben a chartális alkotmányozás egyre elterjedtebbé vált, Magyarország alkotmányát a dualizmus évtizedei alatt nem foglalták egységes alkotmánylevélbe, azaz megmaradt a történeti alkotmány keretei között. A korabeli közjogtudomány álláspontja szerint a magyar alkotmány legbecsesebb tulajdonsága annak történelmi jellege, az intézmények eredetisége, nem pedig jogszabályainak „átgondolt következetessége és szabatosága”. Az utóbbi inkább a jogászai elme által kigondolt írott alkotmányokra jellemző.⁹ A történeti

⁷ MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A parlamentáris monarchia. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 260–261.

⁸ PECZE Ferenc (1981): A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918. In PÖLÖSKÉI-RÁNKI 1981, 223–274.

⁹ FERDINANDY Geyza (1902): *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia. 1–10.

alkotmány egyik fő gyengesége ugyanakkor abban rejlett, hogy miután nem foglalták egyéges szerkezetbe, alaptételei nehezen voltak felismerhetők.¹⁰

4. A forradalmak kora (1918, 1919)

A vesztes első világháborúval járó katonai és politikai összeomlás következményeként Magyarországot 1918-ban és 1919-ben forradalmak és ellenforradalmak rázták meg. Az úgynevezett öszirózsás forradalom győzelmét követően 1918. október 31-én a Károlyi Mihály vezetésével néhány nappal korábban megalakult Magyar Nemzeti Tanácsba tömörült pártok¹¹ delegáltjaiból alakult meg a kormány. **A kormányzat, illetve a Magyar Nemzeti Tanács a polgári demokratikus értékek mentén kívánta újjászervezni a széthulló Magyarországot.** Erre az újjászervezésre már csak amiatt is égető szükség mutatkozott, mert megbénultak az alkotmányos élet alappillérei. Az uralkodó, IV. Károly 1918. november 13-i nyilatkozatában bejelentette, hogy visszavonul az államügyek intézésétől, a képviselőház november 16-án önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette üléseit. Ezt követően a Nagy Nemzeti Tanács november 16-i ülésén Hock János indítványára **az önállóság és függetlenség kinyilvánítása mellett Magyarország államformáját független és önálló népköztársaságként állapították meg.**¹² Az államformáról rendelkező 1918. november 16-i I. számú néphatározat a népköztársasági alkotmány megalkotását az új választójogi rendelkezések alapján megválasztandó alkotmányozó nemzetgyűlés hatáskörébe utalta. A néphatározat kimondta továbbá, hogy mindaddig, amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés másként nem fog határozni, az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöklete alatt álló – néptörvény kibocsátásával is felhatalmazott népkormány – fogja gyakorolni.

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

Alkotmányos szempontból a köztársasági államformára történő áttérés tekinthető az egyik legfontosabb változásnak, hiszen ezzel nemcsak a sokszázados monarchikus időszak záródott le, hanem a szuverenitását elnyerő Magyarország számára is merőben új közjogi kereteket biztosított. A köztársasági elnöki teendők ellátásával a Magyar Nemzeti Tanács 1919. január 11-én – ideiglenes jelleggel – Károlyi Mihályt bízta meg. A republikánus

¹⁰ CSEKEY 1943, 9.

¹¹ A következő pártokról volt szó: Függetlenségi és Negyvennyolcas Párt, Polgári Radikális Párt, valamint Magyarországi Szociáldemokrata Párt.

¹² A népköztársaság kikiáltásához lásd JUHÁSZ NAGY Sándor (1945): *A magyar októberi forradalom története (1918. október 31. – 1919. március 21.)*. Budapest, Cserépfalvi. 307. skk.; továbbá Kovács Kálmán (1969): Államjogi változások a „Magyar Népköztársaság” idején 1918/1919-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 2–3. sz. 72. skk.

alapon nyugvó polgári demokratikus kibontakozás azonban kül- és belpolitikai okok miatt 1919 kora tavaszán megfeneklett, aminek következtében a polgári demokratikus kormányzat 1919. március 21-én átadta a hatalmat a szociáldemokrata és kommunista politikusokból megalakított Forradalmi Kormányzótanácsnak.¹³ Ezzel az aktussal vette kezdetét a Tanácsköztársaságnak nevezett proletárdiktatúra 133 napig tartó uralma Magyarországon.

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

Az alkotmányozás tekintetében a szovjet-orosz mintát követő **chartális alkotmány megalkotása mellett döntöttek**.¹⁴ A Forradalmi Kormányzótanács 1919. április 2-án fogadta el a Tanácsköztársaság Ideiglenes Alkotmányát, a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése pedig **1919. június 23-án fogadta el a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmányát**, azaz a proletárdiktatúra véglegesnek szánt alkotmányát. A Tanácsköztársaság 1919. augusztus 1-jei bukását követően az akkori átmeneti kormányok érvénytelenítették a proletárdiktatúra idején megalkotott jogszabályokat, de a gyakorlatban ugyanez lett a sorsa az őszirózsás forradalom időszakában megalkotott rendelkezéseknek is.

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

A forradalmak bukását követően a nemzeti-konzervatív értékrendet hirdető kormányzatok a jogfolytonosság alapján szándékoztak a hatalmukat legitimálni és stabilizálni. A jogfolytonossági elmélet segítségével kívántak közjogi értelemben a világháborús összeomlást megelőző állapothoz visszatérni.¹⁵

A közjogi alapok lerakása az önmagát a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes letéteményesének tekintő, 1920-ban megválasztott első és a két évvel később megválasztott második Nemzetgyűlésre hárult. A retorika szintjén az anyagi (tartalmi)

¹³ A radikális szocialista hatalomátvétel miatt egyébként az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokra már nem került sor.

¹⁴ A Tanácsköztársaság alkotmányozásához lásd Kovács István (1977a): *Magyar államjog*, I. kötet. Szeged, JATE ÁJK. 269. skk.; továbbá BIHARI Ottó (1969a): *Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. Jogtudományi Közöny*, 24. évf. 6. sz. 277. skk.

¹⁵ A problémát ugyanakkor az jelentette, hogy másként képzeltek el a jogfolytonosság helyreállítását az alaki jogfolytonosság hívei, mint az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei. Az alaki jogfolytonosság azt jelentette, hogy a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése az 1791. évi XII. törvénycikkben foglalt rendelkezések értelmében az arra hivatott tényezők által történhet meg. Ebből következően kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a képviselőházból és főrendiházból álló törvényhozás – változtathatták meg az ország közjogi (alkotmányos) berendezkedését. Erről lásd MOLNÁR Kálmán (1920): *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*. Eger, Egri Nyomda Rt. 4–5. Ezzel a felfogással szemben az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei azt tartották elsődlegesnek, hogy a törvények tartalma egyezzen meg az alkotmány szellemével és elveivel. Amennyiben ez a feltétel teljesül, helyreáll maga a jogfolytonosság is. Lásd TOMCSÁNYI Móríc (1940): *Magyarország közjoga*. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 364.

jogfolytonosságot¹⁶ jó néhány törvénycikk tükrözte, miként **az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk**, a IV. Károly uralkodói jogainak és a Habsburg-ház trónöröklésének megszüntetéséről szóló – egyúttal a monarchikus államformát fenntartó – 1921. évi XLVII. törvénycikk, valamint az országgyűlés felsőházának felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. törvénycikk is. Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság támogatói úgy vélték, hogy a felsőház felállításáról rendelkező törvény elfogadásával lényegében befejeződött a jogfolytonosság helyreállítása.¹⁷

Az alkotmányosság helyreállításának időszakában nem merült fel a chartális alkotmányozás lehetősége Magyarországon, ami a korabeli szakirodalom helyeslését vonta maga után. „Az az alkotmányozási láz, amely a háború befejezése után Európa-szerte lenyűgözte a kedélyeket s az államok jelentékeny részében új írott alkotmány kidolgozására vezetett, nálunk nem tudott erőre kapni. [...] A nemzetgyűlés nem tekintette feladatának, hogy [...] Magyarország részére új alkotmányt állapítson meg; ellenkezőleg az ősi alkotmányossághoz való visszatérést tűzte ki feladatául és csakis e feladat megvalósíthatása érdekében keltett életre bizonyos átmeneti, kisegítő intézményeket.”¹⁸ Azaz az 1920-as trianoni békekötést követően új államhatárok közé kerülő Magyarország a történeti alkotmány keretei között alakította ki a maga alkotmányos berendezkedését.

A romantikus fordulatoktól sem mentes hivatalos közjogi felfogás szerint Magyarország a forradalmak után az „ősi alkotmány” helyreállításában találta meg a kibontakozás lehetőségét. **Az 1920 óta elfogadott törvények fenntartották a magyar állam „ezeréves fejlődésű” alkotmányát, miközben azt a rendkívüli viszonyokra tekintettel módosították.** Mihelyst a történelmi alkotmány alapintézményei folytathatják működésüket, a módosítások szükségtelenné válnak. Ezek közé az ideiglenes intézmények közé sorolták a nemzetgyűlést és a kormányzói intézményt is.¹⁹

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

A korszak jellemzői közé tartozott, hogy a monarchikus állami szuverenitást legitimáló Szent Korona-tant a területi revíziós törekvések szolgálatába állították. „A szent korona tan értelmében a szent korona magát az államot jelentette. Ma több ennél. Ma az állam: Csonkamagyarország. A szent korona: az ezeréves Magyarország.”²⁰ Amíg a provizórikus jogrend alkotmánya a Szent Korona jogszerű szerveit helyettesítő kisegítő szervektől (vagyis a Nemzetgyűléstől) származott, addig a Szent Korona alkotmányának

¹⁶ A fogalomról lásd az előző bekezdést.

¹⁷ TOMCSÁNYI MÓRIC (1932): *Magyarország közjoga*. Második bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 354–357.

¹⁸ EGYED 1943, 101.

¹⁹ CSEKEY 1943, 45–46.

²⁰ MOLNÁR KÁLMÁN (1927): *A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége*. Pécs, Dunántúli Egyetemi Nyomdája. 13–14.

az „ezer év vérevel és verejtékével megalkotott, megvédett és megszentelt ősi magyar alkotmány” felel meg.²¹

A közjogi provizórium időszakára ugyanakkor az alkotmányosság szempontjából árnyékot vetettek: 1. a parlamentáris keretek visszaszorítására irányuló, egyúttal a végrehajtó hatalom elsőbbségét szorgalmazó tekintélyelvű, autoriter törekvések; 2. a törvényhozás második kamaráját jelentő felsőháznak a népképviselési elvet ellensúlyozni hivatott korporatív, hivatásrendi intézményei; 3. a polgári és politikai szabadságjogok megszorítása; 4. a polgári jogegyenlőség korlátozása, illetve felszámolása; s ezzel összefüggésben 5. a politikai és társadalmi diszkrimináció és szegregáció úgynevezett zsidótörvények általi végzetes következményekkel járó intézményesítése.

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

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

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

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

Az 1945. évi XI. törvénycikk felhatalmazta a Nemzetgyűlést Magyarország alkotmányának és államformájának megállapítására. Ennek alapján fogadta el a törvényhozás **a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikket. A preambulum értelmében a Nemzetgyűlés a szuverenitás letéteményesének tekintett „magyar nép” nevében és megbízásából alkotta meg a köztársasági államformát. A törvény bevezetése**

²¹ MOLNÁR 1927, 13–14.

²² KOVÁCS István (1965): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának történelmi jelentősége. *Állam és Igazgatás*, 15. évf. 1. sz. 1–15.; továbbá FEITL István (1991): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. In HUBAI László – TOMBOR László szerk.: *A magyar parlament 1944–1949*. Budapest, Lap- és Könyvkiadó. 12–17.

²³ FÖGLEIN Gizella (2001): *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Osiris. 12. skk.

ugyanakkor a magyar alkotmánytörténetben elsőként foglalta össze egyetlen dokumentumban a legfontosabb állampolgári természetes és elidegeníthetetlen jogokat.

A köztársasági államforma deklarálása mellett a népszuverenitás elve alapján álló törvény megalkotta és szabályozta a köztársasági elnöki méltóságot is. A köztársasági elnök hatásköreit nem a prezidenciális rendszer alapján állapította meg, hanem – miként erre maga az indokolás is hivatkozott – azokat a jogokat ruházta az elnökre, amelyek szükségszerűen következtek az államfői tisztség természetéből és közjogi jelentőségéből. Ebből következően **az 1946. évi I. törvénycikk által megállapított köztársasági elnöki hatáskör a parlamentáris köztársaság elnökének hatásköréhez volt hasonlatos.** A törvény kihirdetésével ugyanakkor **hatályát veszítette a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabály is.**

Az 1946. évi I. törvénycikket a korabeli közjogtudomány „egy új alkotmány csonka kartájának” tekintette, amelynek több rendelkezése emlékeztetett a „nyugati írott alkotmányokra”.²⁴ A jogalkotó tehát nyilvánvalóvá tette, hogy **Magyarország elmozdult a történeti alkotmány konstrukciójától.** A királyságra vonatkozó jogszabályok hatályon kívül helyezése pedig arra is utalt, hogy a népszuverenitás alapján álló 1946. évi I. törvénycikk a monarchikus államiséget legitimáló doktrinális elemekkel, miként a Szent Korona-tannal is szakítani kívánt. Az 1946. évi I. törvénycikk jelentőségével a korabeli közjogi irodalom tökéletesen tisztában volt: „Tíz évszázad alatt nem került még olyan nagyjelentőségű alkotmányjogi törvény a Magyar Törvénytárba, mint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc.”²⁵

A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk elfogadása²⁶ tehát mérföldkövet jelentett Magyarország legújabb kori alkotmánytörténetében függetlenül attól, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényeként a kommunista politikai fordulat miatt mindössze három és fél esztendeig, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadásáig maradhatott hatályban.

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

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

²⁴ CSEKEY István [1947]: *Magyarország alkotmánya*. MTA Könyvtár, Kézirattár, Ms 4711/1–3., 10.

²⁵ CSEKEY 1947, 16.

²⁶ KUKORELLI István (2006a): Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. In SÜLYOK Elemér – VARGA Máttyás szerk.: *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára*. Pannonhalma, Pannonhalmi Bencés Főapátság, 236–246.

alatt tárgyalta meg. **A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény kihirdetése napján, 1949. augusztus 20-án lépett hatályba.**²⁷

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

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

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

A Magyar Népköztársaság Alkotmányát 1989-ig, azaz az alkotmányos rendszerváltás időszakáig mintegy húsz alkalommal módosították. A módosítások közül kiemelkedő jelentőségű volt **az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező 1972. évi I. törvény megalkotása.** Miközben a Magyar Népköztársaságot szocialista államnak nyilvánító alkotmánymódosítás **nem érintette az állami, politikai és gazdasági berendezkedés alapjait,** általános érvénnyel deklarálta az emberi jogok tiszteletben tartását, továbbá az alapvető jogokat – a fennálló politikai és társadalmi keretek és korlátok között – gyakorlatilag már valamennyi állampolgár számára biztosította.²⁸ A szocialista alkotmányvédelem szerveként kezdte meg alig öt esztendeig tartó működését **1984-ben az Alkotmányjogi Tanács,** amely a jogszabályok és jogi iránymutatások ellenőrzése mellett közreműködött az Alkotmány

²⁷ KOVÁCS 1977b, 305–306.

²⁸ CSERNY–TÉGLÁSI 2013d, 49–51.

rendelkezéseinek értelmezésében. Érdemi jogosítványokkal azonban, miként az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének a jogával, nem ruházták fel az Alkotmányjogi Tanácsot.²⁹

8. Rendszerváltás és alkotmányozás

Az államszocializmusnak is nevezett negyvenéves időszak, amelyet az egypártrendszer és a tervutasításos gazdasági-társadalmi modell együttélése jellemezett, 1989 őszén véget ért Magyarországon. 1985-ben ugyanis a Szovjetunióban **Mihail Gorbacsov**³⁰ került a Szovjetunió Kommunista Pártjának főtitkári székébe, aki **mélyreható reformsorozatot indított be. Ez a folyamat peresztrojka (átalakulás) néven vonult be a történelembe.**³¹ Tulajdonképpen felülről kezdeményezett reformokról volt szó, amelyek elsődleges célja a gazdaság hatékonyabbá tétele és a szovjet társadalom szocialista típusú demokratizálása volt. Bár a gorbacsovi reformok eredeti **céljai között egyáltalán nem szerepelt a szocializmus leépítése, idővel mégis az következett be.** Eközben a nyugati polgári demokratikus modell megoldásai váltak egyre népszerűbbé a térségben.³²

A Szovjetunió árnyékában élő, „békétábornak” is nevezett szocialista és népi demokratikus államok szempontjából azért volt fontos Gorbacsov hatalomra jutása, mert **Moszkva egyre kevésbé avatkozott be a szövetségi rendszerébe tartozó államok belső ügyeibe,** és nem várta el tőlük, hogy feltétlenül kövessék őt a reformok útján. Ezáltal ezen országok fokozatosan kezdték visszanyerni önállóbb mozgásterüket, amit azonban különböző mértékben igyekeztek kihasználni. Ennek következtében fokozatosan **Magyarország és Lengyelország lett a reformokban élenjáró szocialista ország.** Az eseményeknek azonban sokáig kettős lehetséges kimenetele volt – egyrészt a reformok további radikálizálódása, másrészt pedig a visszafordulás és a további reformok befagyasztása. Az igazi fordulat csak 1989-ben következett be, amikor először kora tavasszal Lengyelországban, majd a nyár folyamán Magyarországon is **történelmi kompromisszum született a még mindig hatalmon lévő, az óvatossá reformokban is érdekelt reformkommunisták és az ébredező demokratikus ellenzék között.** Mindkét esetben sor került **nemzeti kerekasztal-tárgyalásokra,** amelyek során **a felek megállapodtak a változások irányában, a legfontosabb közjogi változásokban** és azok jogi, illetve politikai garanciáiban.³³ Magyarországon 1989-ben először összeült az Ellenzéki Kerekasztal, amelyen az új ellenzéki erők egymás között próbálták tisztázni a lényeges kérdéseket, és csak ezt követően hívták össze a kormány és az ellenzék közötti dialógust lehetővé tevő **Nemzeti Kerekasztalt.** Ennek egyeztető tárgyalásai szeptember 18-án egy átfogó kompromisszum

²⁹ TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. 14–15.

³⁰ Mihail Gorbacsov szovjet politikus és államférfi. 1985 és 1991 között ő vezette a Szovjetunió Kommunista Pártját, valamint 1990 és 1991 között ő volt a Szovjetunió első és egyben utolsó egyszemélyi elnöke. Jelenleg nyugdíjasként él Moszkvában.

³¹ Az egész folyamat kronológiájáról lásd részletesebben MÁTÉ István összeáll. (1993): *A rendszerváltás a Szovjetunióban*. Szovjet Füzetek IX. Budapest, MRI.

³² Erről a folyamatról lásd egy korabeli szakértői beszélgetés összefoglalóját: *A peresztrojka vége?* (1991) Szovjet Füzetek I. Budapest, MRI.

³³ A lengyel fejleményekről lásd összefoglalóan PACZKOWSKI, Andrzej (1997): *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989*. Budapest, 1956-os Intézet. 371–383.

megszületéséhez vezettek el. **A kompromisszum célja a többpártrendszerbe, a parlamentáris demokráciába és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba vezető békés politikai átmenet elősegítése volt.**³⁴

Ezt a kompromisszumot közjogi szinten az Országgyűlés által október 18-án megszavazott átfogó alkotmánymódosítás valósította meg, amely a valóságban teljes alkotmányrevíziót jelentett, hiszen a népi demokratikus alkotmánynak nevezett 1949. évi XX. törvényből alig maradt valami hatályban. Az 1989. évi XXXI. törvénybe foglalt változások komplexitása és mélyreható jellege materiális értelemben tulajdonképpen új demokratikus alkotmányt eredményezett, de formálisan továbbra is az 1949. évi XX. törvényről volt szó. Az akkori kormányerők ugyan nem zárkoztak el attól, hogy a közreműködésükkel formálisan is egy új alkotmány szülessen, de az ellenzéknek kételyei voltak az alkotmányrevíziót elfogadó Országgyűlés legitimitása kapcsán, hiszen azt még 1985-ban választotta meg a nép, mégpedig az egypártrendszer körülményei között. Az „igazi” új demokratikus alkotmány elfogadását ezért sokan inkább az első szabad választások utáni időszakra kívánták elhalasztani.³⁵ Az idő rövidege is szerepet játszott abban, hogy az új alkotmányos szöveg hivatalosan csak módosítás volt.

Az 1990. évi májusi szabad választásokat követően létrejövő országgyűlési többség azonban többször módosított az Alkotmány szövegén, aminek következtében tulajdonképpen legitim és demokratikusan megválasztott alkotmányozóként magáévá tette és megerősítette az 1989–1990-ben született új közjogi konstrukciót. 1990. június 19-én, azaz a ciklus legelején például a szabadon megválasztott Országgyűlés összesen 50 szakaszban írta át az 1989 októberében elfogadott alkotmányos szöveget,³⁶ ami tulajdonképpen az 1989. évi komplex alkotmányrevízió nagy módosításának is tekinthető. Ez azért fontos, mert az Alkotmány ezzel a jogtechnikai megoldással már nemcsak a régi rendszer parlamentjében gyökerezett, hanem az új és teljesebb legitimitású szabadon választott Országgyűlésben is.³⁷

Az 1949. évi alkotmányt teljeskörűen módosító rendszerváltó 1989. évi XXXI. törvény tehát csak az első – igaz, egyben a legjelentősebb – lépcsőfokot jelentette a magyar rendszerváltás közjogi történetében.

Magyarországon hagyományosan **könnyű az alkotmánymódosítás folyamata**. Ez volt a helyzet az 1989 előtt, az 1989 és 2011 közötti időszakban, és ez a helyzet az Alaptörvény elfogadása után is. **Az alkotmánymódosításra a rendes választásokon megválasztott Országgyűlés jogosult az összes képviselő kétharmados többségével.** Nincs szükség hozzá az alkotmányozásra szóló különleges választói felhatalmazásra,³⁸ sem utólagos megerősítő népszavazásra, sem egy újabb összetételű parlament megerősítésére. Ennek tükrében

³⁴ A magyar átmenetről lásd KUKORELLI István (1995a): *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest, Korona. 11–26.

³⁵ A jogi rendszerváltás átfogó elemzését lásd LAMM Vanda szerk. (2009b): *Rendszerváltás a jogban*. Budapest, MTA JTI – MTA TK.

³⁶ Erről lásd 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

³⁷ TRÓCSÁNYI László (2015a): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 54.

³⁸ Magyarországon egyébként nincs hagyománya az alkotmányozó nemzetgyűléseknek. A Horthy-korszak meghatározó alkotmányos jogszabályát, az 1920. évi I. törvénycikket és az 1946 és 1949 közötti időszak legfontosabb törvényét, az 1946. évi I. törvénycikket ugyan nemzetgyűlések fogadták el, de azok eltérő elnevezése inkább a történelmi helyzetből fakadt, és egyik sem viselte „alkotmányozó” melléknevet.

nem meglepő, hogy 1989 és 2011 között összesen 38 alkotmánymódosítás született, de a 2011-ben elfogadott Alaptörvény is már hatszor módosult.

Itt nincs lehetőség az összes alkotmánymódosítás beható ismertetésére, de legalább azokat az alkotmánymódosító törvényeket célszerű megemlíteni, amelyek döntő hatással voltak az 1989–1990-ben született rendszer egészének a működésére. Különösen ilyen volt a két nagy rendszerváltó erő, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) által kötött kompromisszum eredményeit jogszabályi szinten rögzítő, korábban már említett 1990. évi XL. törvény, amely egyebek mellett bevezette az 1949. évi német alaptörvényből átvett konstruktív bizalmatlanság intézményét a miniszterelnökkel szemben. Ebbe a kiemelt fontosságú sorba tartozik az 1990. évi LXIII. törvény is, amely megteremtette a helyi önkormányzatiság visszaállításának feltételeit, vagy a 2002. évi LXI. törvény is, amely lehetővé tette Magyarország csatlakozását az Európai Unióhoz. Akkor Magyarország egyébként már tagja volt a NATO-nak is. Részben ezzel a szerepvállalással összefüggésben született meg a 2006. évi XIII. törvény, amelynek értelmében a Kormány engedélyezte a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők az EU vagy a NATO döntésén alapuló alkalmazását, illetve csapatmozgását.³⁹ Nagyon intenzív alkotmánymódosító időszak kezdődött a Fidesz–KDNP 2010. évi parlamenti győzelme után, de még az új Alaptörvény elfogadása előtt. Erről később még lesz szó.

9. Az 1990 és 2010 közötti időszak

Miután Magyarországon 1989–1990-ben formális értelemben nem született új alkotmány, továbbra is nyitva maradt az új demokratikus alkotmány elfogadásának a kérdése, sőt az új alkotmány elfogadásának a kérdése a politikai élet szerves részévé vált. **Igazán komoly esély az alkotmányozásra azonban csak az 1994 és az 1998 közötti parlamenti ciklus idején volt,** amikor a szocialista-liberális koalíció több mint 70%-os többséggel rendelkezett az Országgyűlésben.⁴⁰ Az új alkotmány elfogadása a kormányprogramba is bekerült, és az Országgyűlésben megalakult az Alkotmány-előkészítő Bizottság, amely 1996. április 1-jén közzétette az alkotmány szabályozási koncepcióját. Ezt a koncepciót az Országgyűlés a 119/1996. (XII. 21.) határozatba foglalta. Közben elkészült a normaszöveg tervezete is, de az a ciklus végéig már nem került a plenáris ülés elé.⁴¹ **Az 1998-as parlamenti választások pedig teljesen megváltoztatták az erőviszonyokat, így az addigi munka tulajdonképpen okafogyottá vált.** Az akkori alkotmányozás kudarcra két okra vezethető vissza. Annak ellenére, hogy az akkori győztesek gesztusokat tettek a jobboldali ellenzéknek,⁴² amelyet aktívan be szerettek volna vonni az alkotmányozási folyamatba, ez a törekvés nem

³⁹ Lásd KUKORELLI István (2017a): A magyar alkotmányos rendszerváltás általános jellemzői. Az alkotmány átmenetisége, az alkotmánymódosítások alkotmánya 1989–2012 között. In KUKORELLI István: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben.* Budapest, Gondolat. 34–58.

⁴⁰ A Magyar Szocialista Párt (MSZP) önmagában pedig abszolút többségben volt.

⁴¹ SOMOGYVÁRI István (2009): Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 11.

⁴² Ez a magatartás leginkább az akkori legnagyobb kormánypártot, az MSZP-t jellemezte, amely még érezhetően magán viselte az 1989 előtti állampárti múlt terhét, ezért igyekezett – a lehetőségekhez képest – konszenzualisan eljárni és különböző gesztusokat tenni a partnerei és opponensei felé.

járt igazi sikerrel.⁴³ Még nagyobb problémát okoztak viszont a kormánykoalíció szocialista és liberális része közötti ellentétek.

Az új alkotmány elfogadása ugyan elmaradt, de ebben a parlamenti ciklusban is sor került részleges alkotmánymódosításokra. Az országos népszavazás és népi kezdeményezés például ekkor vált alkotmányos intézménnyé, létrejött továbbá az igazságszolgáltatás működési függetlenségét garantálni hivatott Országos Igazságszolgáltatási Tanács, valamint az ítélőtáblák bevezetésével négy szintűvé vált a bírósági rendszer.⁴⁴

Az 1990-es években az eredeti alkotmányozás sajátosságai és a békés átmenet körülményei miatt **kulcsfontosságú helyzetbe került az 1989-ben létrehozott és 1990-ben felállított Alkotmánybíróság.** Ennek a testületnek kellett ugyanis értelmeznie az új alkotmányos szöveget, illetve őrizni a rendszerváltás békés jellegét, amelyet a legtöbb akkori szereplő – egyébként a magyar történelem tükrében teljes joggal – komoly értéknek tekintett.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság az első évtizedben döntően kiváló jogtudósokból állt, akik jól ismerték a nyugati (főleg német) alkotmányos örökséget és trendeket.

Az első időszakban (1990–1999) **az Alkotmánybíróság meglehetősen kiterjesztően értelmezte a saját szerepét,** és sok olyan döntést hozott, amelyek komolyan kiegészítették vagy átértelmezték az 1989-ben született szöveget. Magyarországon például a halálbüntetést az Alkotmánybíróság értelmezése szüntette meg, illetve a testület jelölte ki a korábbi diktatórikus évtizedekben okozott vagyoni és személyi sérelmek orvoslásának kereteit. Ezekben az években megszületett a **„láthatatlan alkotmány” koncepciója,** amely magában foglalta az egyetemes és magyar alkotmányfejlődés, illetve jogtudomány által kitermelt legfontosabb alkotmányjogi doktrínákat, elképzeléseket.⁴⁶ Az egyik akkori alkotmánybíró, Ádám Antal szerint a „láthatatlan alkotmány” metaforája annak érzékeltetésére szolgált, hogy „az Alkotmánybíróság döntései révén kimunkálja, megállapítja, és ezáltal láthatóvá teszi a többnyire rendkívül rövid, esetleg tartalmi meghatározást nélkülöző alapjogi és egyéb alkotmányi rendelkezések elvi alapjait, ezek összefüggéseit”.⁴⁷ A „láthatatlan alkotmány”

⁴³ Ezen gesztusok jegyében született az 1995. évi XLIV. alkotmánymódosító törvény, amelynek értelmében: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” Ennek a törvénynek az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát kellett vesztenie. Ez volt az elfogadók kifejezett szándéka. Erről lásd SOMOGYVÁRI István (2009): *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. 67. jegyzet. Elérhető: www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html (letöltés ideje: 2019. 04. 03.) Emiatt érdekes, hogy a 2010-ben megválasztott „alkotmányozó” Országgyűlés ezt a rendelkezést a 2010. évi július 5-i alkotmánymódosítással kifejezetten (*expressis verbis*) hatályon kívül helyezte. Csink Lóránt szerint ez tulajdonképpen érvénytelen volt, mert már egy hatályon kívül lévő jogi normát helyezett még egyszer hatályon kívül. Ez azonban nem volt alkotmányellenes, legfeljebb felesleges, illetve értelmetlen lépés. Lásd CSINK 2014, 34. Ez a bizonytalanság azonban mai napig viták tárgya, mert létezik egy olyan vélemény is, hogy ezt a rendelkezést a tartalmára nézve nem lett volna elegendő kétharmados, hanem inkább négyötödös többséggel hatályon kívül helyezni. Lásd BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 46–48.

⁴⁴ CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013a): *Alkotmányjogi alapismeretek*. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 53.

⁴⁵ SÓLYOM László (2004a): A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 16–18.

⁴⁶ SÓLYOM 2004a, 17. Továbbá lásd 23/1990. (X. 31.) AB határozat (és párhuzamos indoklásai), ABH 1990, 97. és 98.

⁴⁷ ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris. 78.

koncepciójának és az Alkotmánybíróság aktivizmusának azonban mindig voltak kritikásai is.⁴⁸ **Az ezredforduló után az új összetételű Alkotmánybíróság aktivizmusa alább-hagyott**, ami valószínűleg nemcsak az új bírák habitusával, hanem az új (jog)rendszer konszolidálódásával is összefüggött.

Az új alkotmány elfogadása iránti igény az ezredforduló után sem veszett el teljesen. Legfontosabb szimbolikus fejlemény a **Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény elfogadása volt**, amely megpróbálta újraértelmezni a magyar történeti és alkotmányos narratívát, illetve igyekezett „újjaéleszteni” a Szent Koronát mint a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyét. Természetesen e törvény messze állt az új alkotmánytól, és elfogadása alapvetően a magyar államiság millenáris ünnepségsorozatával függött össze. 2000-ben az is felmerült, hogy az 1989/1990-es alkotmánynak legalább a preambulumát kellene rendezni, mégpedig a 2000. évi I. törvény szellemiségében, de erre nem került sor, ahogyan az alkotmányos szöveg sem kapta meg a 2000. évi I. törvény besorolását.

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

Az alkotmányjogászok között ebben az időszakban egyre inkább **az a nézet kezdett teret nyerni, hogy tulajdonképpen már nem is szükséges az új alkotmány elfogadása**, hiszen az 1989–1990-ben elfogadott, később többször módosított és az Alkotmánybíróság által megformált alkotmányos szöveg a rossz emlékü számozás és a sajátos születési körülmények ellenére is alkalmas arra, hogy betöltse a feladatát, a demokratikus magyar jogállam működésének biztosítását.⁴⁹

10. Az Alaptörvény születése és általános bemutatása

10.1. Az Alaptörvény elfogadása

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

Az új országgyűlési többség élt is a lehetőségekkel, és **már az Alaptörvény elfogadása előtt többször módosította az akkor hatályos Alkotmány szövegét**. Ebben a rövid (a 2010 májusa és a 2011 áprilisa közötti időszakban) az alkotmánymódosítások révén például jelentősen lecsökkent az önkormányzati és parlamenti képviselők száma, továbbá megnőtt

⁴⁸ A túlterjeszkedő alkotmánybírói hatalom egyik legfőbb kritikusai mai napig Pokol Béla professzor, aki 2010 óta szintén alkotmánybíró.

⁴⁹ Ez a nézet érezhető például az *És mi lesz az alkotmánnyal?* című tanulmánykötet több tanulmányában. Lásd MAJTÉNYI–MIKLÓSI 2004.

az alkotmánybírák létszáma, és módosult a megválasztásuk módja, valamint a gazdasági-költségvetési kérdések területén visszaszorult az Alkotmánybíróság. Ezek a változások már jelezték az úgynevezett nagy alkotmányozás főbb irányait is.

A 2010. évi választási kampányban egyébként az új alkotmány elfogadásáról még nem esett szó.⁵⁰ Az új alkotmány elfogadásának tervét csak a választások teljes körű lebonyolítása után jelentették be. Akkor még ezt a kifejezést használták, az Alaptörvény kifejezés csak az alkotmányozás utolsó két hónapjában került előtérbe. Az Országgyűlés által 2010. június 29-én határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő eseti bizottság feladata is tehát egy új alkotmány előkészítése volt.⁵¹ Az Országgyűlés 2011. március 7-én megszavazta az új alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 7.) számú OGY határozatot, és ezután az eseti bizottság megszűnt.⁵² Az alkotmányozás során felmerült egy minimalista jellegű, sok lényeges kérdést a törvényi szintű szabályozásra hagyó úgynevezett „mag-alkotmány” elfogadásának a terve is.⁵³ A 2011. március 7-én elfogadott előbb említett OGY határozat felkérte a képviselőket, hogy az Alaptörvényre (itt már ez a kifejezés szerepelt) vonatkozó javaslataikat 2011. március 15-ig terjesszék be, és ezúttal azt is leszögezték, hogy minden olyan javaslatot, amely egy képviselőcsoport feléne a támogatását élvezi, mérlegelés nélkül napirendre kell tűzni. **A kormánypárti képviselők március 14-én betervezték az Alaptörvény tervezetét,**⁵⁴ amelyet kilencnapos tárgyalás után, néhány módosító javaslat figyelembevételére után **az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján el is fogadott.**⁵⁵ Az Alaptörvényt az államfő⁵⁶ 2011. április 25-én, azaz húsvét hétfőn ünnepélyesen alá is írta és kihirdette. Ez a nap lett az Alaptörvény értelmében az Alaptörvény napja.⁵⁷

⁵⁰ A két választási forduló között Orbán Viktor mint a Fidesz–KDNP-koalíció miniszterelnöke viszont már bejelentette, hogy amennyiben az általa vezetett szövetség megkapja a kétharmados többséget, akkor azt úgy fogja tekinteni, hogy felhatalmazást kapott az érdemi változások végrehajtására. Lásd TRÓCSÁNYI 2015a, 57.

⁵¹ Az eseti bizottság elnöke Salamon László KDNP-s képviselő volt, aki azóta alkotmánybíró lett.

⁵² Ez volt az a bizottság, amely különböző szervezet, tudományos (akadémiai és egyetemi) műhelyeket, társadalmi szervezeteket és szakembereket is felkért arra, hogy tegyenek javaslatokat az új alkotmánytervezetettel illetően.

⁵³ VARGA Zs. András (2011): A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/2. Ez a koncepció abból indult ki, hogy maga a mag-alkotmány csak a Magyarország állami és nemzeti alapértékeivel foglalkozna, a nyomában viszont három különböző törvény szabályozná az alapjogokat, a kormányzás kérdését és a közpénzügyeket.

⁵⁴ Ennek kidolgozásában oroszlánrészt vállalt Szájer József, a Fidesz európai parlamenti képviselője és Gulyás Gergely, a Fidesz országgyűlési képviselője.

⁵⁵ Az Alaptörvényt az Országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével szavazta meg, amihez 2011-ben elegendő volt a két kormánypárti frakció (Fidesz és KDNP) támogatása. A kormánytól balra álló ellenzéki pártok (MSZP, LMP) nem vettek részt a szavazásban, a kormányerőktől jobbra álló ellenzéki párt (Jobbik) képviselői pedig nemmel szavaztak a dokumentumra. Az utóbbiak egyébként inkább a történeti alkotmány visszaállításával szimpatizáltak. Az alkotmányozásról és az Alaptörvény legitimitásával kapcsolatos különböző nézetekről és dilemmákról lásd részletesebben TAKÁCS Péter (2011b): Az Alkotmány legitimitása. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2. évf. 1. sz. 58–65.; illetve TRÓCSÁNYI 2015a, 59–60.

⁵⁶ 2011-ben Schmitt Pál volt olimpiai bajnok, majd diplomata volt Magyarország köztársasági elnöke.

⁵⁷ CSERNY–TÉGLÁSI 2013a, 55.

10.2. Az átmeneti rendelkezések, az Alaptörvény-módosítások és a nemzetközi viták

A korábbi Alkotmány és az új Alaptörvény közötti zavartalan átmenet biztosítása érdekében **az alkotmányozó átmeneti rendelkezéseket alkotott meg**. Az elfogadásukra 2011. december 31-én került sor, és már másnap, 2012. január 1-jén, az Alaptörvény rendelkezéseivel egyidejűleg hatályba léptek. Az átmeneti rendelkezések **döntő részét azonban az Alkotmánybíróság 2012. december 28-án kelt határozatával megsemmisítette**.⁵⁸ A vizsgálat indítványozója az alapvető jogok országgyűlési biztosa volt.⁵⁹ Az Alkotmánybíróság, amely egyébként az ilyen jellegű, az alkotmányozó akaratát vizsgáló kérdésekben sokáig visszafogott és óvatos volt, az előbb említett határozatban **főleg a közjogi érvénytelenségre hivatkozott**. Erre való hivatkozással az átmeneti rendelkezések azon pontjait semmisítette meg, amelyekkel kapcsolatosan azt állapította meg, hogy az Országgyűlés túllépte az Alaptörvényben kapott felhatalmazást.

Az átmeneti rendelkezések csupán egyik része szolgálta az előbb említett zavartalan átmenetet, másik része (*A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről* című nyilatkozat) viszont erősen ideologikus és aktuálpolitikai volt.⁶⁰ Ezzel a lépéssel az alkotmányozó jócskán túllépett az átmeneti rendelkezések „műfaji sajátosságain”. Az alkotmánybírák többsége emiatt úgy látta, hogy az Országgyűlés nemcsak átmeneti jellegű rendelkezéseket, hanem hatályát és hatását tekintve egyértelműen nem átmeneti rendelkezéseket is beiktatott az átmeneti rendelkezések közé. Ezzel pedig sérült a jogbiztonság elve és az Alaptörvény egységes jellege. Az Országgyűlés kétharmados többsége végül a 2013. március 25-én elfogadott negyedik Alaptörvény-módosításban a megsemmisített átmeneti rendelkezések döntő részét mégiscsak beemelte az Alaptörvénybe.⁶¹

Annak ellenére, hogy az Alaptörvény csak 2012-ben lépett hatályba, az Országgyűlés azóta már hat alkalommal módosította a szövegét. A módosításokat egyébként nem az új választások és az azok nyomán megváltozott parlamenti erőviszonyok váltották ki. Sőt a módosításokat mindegyik esetben az Alaptörvényt elfogadó kétharmados többség szavazta meg. Az első módosítás főleg az előbb említett átmeneti rendelkezésekkel függött össze, amelyekről az alkotmányozó 2016 nyarán kimondta, hogy azok az Alaptörvény részét képezik.⁶² A második módosítás, amely lényegében az átmeneti rendelkezések módosítása volt, a választópolgárok előzetes regisztrációját vezette be, amely ebben az általános formában teljesen új volt Magyarországon. Az Alkotmánybíróság azonban megsemmisítette ezt a rendelkezést, legalábbis a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok vonat-

⁵⁸ Lásd a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot.

⁵⁹ Ebben az időben Szabó Máté töltötte be az alapvető jogok országgyűlési biztosa tisztét.

⁶⁰ A nyilatkozattal az alkotmányozó elhatárolta magát a kommunista rendszer bűneitől és fontosabb jellemzőitől, továbbá a bírálattal jogutódjaként bélyegezte meg a legnagyobb ellenzéki pártot, deklarálta a visszamenőleges hatályú büntető igazságszolgáltatás lehetőségét stb. Erről lásd SZENTE Zoltán (2016): *Az Alaptörvény (2012–2015)*. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 215.

⁶¹ TRÓCSÁNYI 2015a, 60–61.

⁶² Ezenkívül az átmeneti rendelkezésekből hatályon kívül helyezték azt a részt, amely lehetővé tette a MNB és a PSZÁF összevonását, és előírták azt is, hogy a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt a volt köztársasági elnökre is ki kell terjeszteni, emiatt részben módosították az államfőre vonatkozó rendelkezéseket.

kozásában. A harmadik módosításra szintén 2012-ben került sor, a tárgya pedig a termőföld és az erdők külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozása volt.⁶³

A legkiterjedtebb⁶⁴ és sok szempontból legproblematisabb az Alaptörvény negyedik módosítása volt, amely lényegében kitartott az átmeneti rendelkezések alkotmányossága mellett, és egy sor új rendelkezést is beemelt az Alaptörvénybe. Egyrészt a hagyományos családmoddell preferálva meghatározta a család és a házasság fogalmát, másrészt egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhatja az Alaptörvény módosításait, harmadrészt kitért az egyházakra vonatkozó, már többször napirenden lévő törvény problematikus rendelkezéseire. Az utóbbi változás, hasonlóan a választási kampányra vonatkozó rendelkezésekhez, a gyűlöletbeszédre vonatkozó új elemekhez, a felsőoktatási hallgatók szerződéséhez és a hajléktalanoknak a közterületekről való kizorítását lehetővé tévő szabályokhoz, szorosan összefüggött azokkal a vitákkal, amelyek már egy ideje zajlottak az országgyűlési többség és az Alkotmánybíróság között. Ezekben a vitákban az Országgyűlés egyértelműen a saját szupremáciáját erősítette meg.

Nagy belföldi és nemzetközi visszhangot váltottak ki az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének jogállásával kapcsolatos változások,⁶⁵ továbbá az Alkotmánybíróság mozgásterét konkretizáló új szabályok.⁶⁶ Az Alaptörvény ötödik módosítása emiatt tulajdonképpen a negyedike reagált, pontosabban azokra a vitákra, amelyek a negyedik módosítás miatt az európai intézmények és Magyarország között alakultak ki 2013-ban. Néhány kérdésben ugyanis az alkotmányozó figyelembe vette a nemzetközi, illetve európai kritikákat, és ismét módosított az Alaptörvényen. Egyrészt megszüntette az OBH elnökének úgynevezett ügyáthelyezési jogkörét, a választási kampányban némi mozgásteret biztosított a kereskedelmi csatornáknak is, valamint eltörölte azt a korábbi rendelkezést, amely értelmében rendkívüli pénzügyi hozzájárulás volt kivethető arra az esetre nézve, ha a költségvetés egyensúlyát nemzetközi bíróság vagy az Alkotmánybíróság valamely döntése veszélyeztetné. A hatodik Alaptörvény-módosítás 2016 júniusában született meg, és egy új különleges jogrendet vezetett be a magyar közjogba – a terrorveszélyhelyzetet. Ezen módosítás volt az egyik legszükszavúbb.

A 2010-ben kezdődött magyar alkotmányozás egyik sajátossága az volt, hogy a külföldi és azon belül a különböző európai intézmények kiemelt figyelmet szenteltek az egész folyamatnak. Ez több okra vezethető vissza, de az egyik legfontosabb szerkezeti körülmény talán az volt, hogy a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény tekinthető a második olyan tagállami alkotmánynak,⁶⁷ amely már az uniós tagság idején született, valamint az első olyan alkotmánynak, amelyet a lisszaboni szerződés hatálybalépése után fogadtak el. Magyarország ugyan az önkéntes alapon történt uniós csatlakozással nem veszítette el szuverenitását, de egy ilyen fejlett érték- és érdekorientált közösségbe való belépés mégiscsak kihat az alkotmányozó mozgásterére annak ellenére, hogy az uniós szerveknek

⁶³ SZENTE 2016, 215–217.

⁶⁴ Ezért itt nincs is lehetőség részletes bemutatására.

⁶⁵ Itt az úgynevezett ügyáthelyezési jogositványokról volt szó.

⁶⁶ A részleteket lásd összefoglaló jelleggel SZENTE 2016, 218–220.

⁶⁷ Az első ilyen alkotmány volt a 2000. évi finn alkotmány.

formálisan nincs joga beleszólni a tagállami alkotmányozásba, amely továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozik.⁶⁸

Ez mindkét fél – a magyar alkotmányozó és az uniós, illetve más páneurópai szervek – számára is új helyzet volt. Egyébként ezt a dialógust a 2010 utáni magyar kormány és parlamenti többség is elfogadta, amiről egyrészt azok a kérdések tanúskodnak, amelyekkel a magyar kormány az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottsághoz fordult, másrészt azok a sűrű nemzetközi szakértői és tudományos tanácskozások, amelyekre az alkotmányozás alatt sor került.⁶⁹

10.3. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága

A negyedik Alaptörvény-módosítás még egy szempontból volt nagyon fontos az aktuális alkotmányjogi fejlődés szempontjából. A magyar Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között egy sor fontos határozatot hozott, amelyek tartalma, illetve érvelése mélyen beépült a magyar alkotmányjogba, és komolyan hatott a közjogi gondolkodásra. **Az Alaptörvény hatálybalépése után viszont felmerült a korábbi Alkotmány alapján meghozott alkotmánybíróági határozatok további sorsának kérdése.** Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntései további alkalmazhatóságával először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglalkozott. Ebben úgy értelmezte a kialakult helyzetet, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.⁷⁰

Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013-ban viszont a Záró és egyes rendelkezések 5. pontjában kifejezetten hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatokat azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybíróság a kialakult helyzetre a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában reagált. E határozat értelmében az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alkotmánybíróáságnak az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályai tartalmi összevetésének eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. „A korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értel-

⁶⁸ Erről a kérdéstről átfogóan lásd CHRONOWSKI Nóra (2014a): Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányozás hálójában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 109–130.

⁶⁹ Erről lásd SÜLYOK Márton (2011): Alkotmányozás Magyarországon. Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulmányok – Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2011/3. sz.

⁷⁰ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

mezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálандó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése [...] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”⁷¹ Az Alkotmánybíróság az éppen idézett elvi jelentőségű határozatában tehát úgy értelmezte ezt a hatályvesztést, hogy négy feltétel teljesülése esetén mégis át lehet venni a hatályvesztett régi alkotmánybíróági határozatokból érveket és egy-egy alapvető jogot értelmező normatív döntési formulát.⁷² Az említett feltételekhez egy negyediket is hozzáfűzött az idézett határozat, amelynek értelmében „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell”.⁷³

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

A 2011-ben született és 2012-ben hatályba lépett magyar Alaptörvény több szempontból is rendhagyó közjogi dokumentum. A sajátosságok főleg a magyar jogtörténetből és az aktuális alkotmányozó akaratából fakadnak. Már a neve is rendhagyó. A szakirodalom ugyan általában mindegyik alkotmányt alaptörvénynek tekinti, néhány országban viszont, ahol nincs komplex és egységes chartális alkotmány, az alaptörvények azok, amelyekből az alkotmányos rendszer áll össze.⁷⁴ A polgári korszak magyar közjogában azonban az alaptörvényeket rendszerint kis kezdőbetűvel írták, mert több volt belőlük, azaz nem lehetett azokat a tulajdonnévre jellemző nagy kezdőbetűvel írni.

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

A történeti alkotmány a kis kezdőbetűs alaptörvény fogalma alatt a történeti alkotmány alaptételeit vagy sarokpontjait magában foglaló törvényes rendelkezéseket értette.⁷⁵ Ennek megfelelően **koronként változó összetételű alaptörvények (lex fundamentales), illetve az azzal azonos megítélés alá eső sarkalatos törvények (lex cardinales) alkották**

⁷¹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[34].

⁷² Erről lásd részletesen TÉGLÁSI 2014a, 319–320. Lásd továbbá 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

⁷³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31].

⁷⁴ Ilyen volt például az 1906 és 1917 közötti cári Oroszország, most is ilyen a Svéd Királyság, és tulajdonképpen ilyen volt az 1945 előtti Magyarország történeti alkotmánya is.

⁷⁵ EGYED István (1927): Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. *Magyar Jogi Szemle*, 7. évf. 8. sz. 313–318.

a történeti alkotmány gerincét. A történeti alkotmányt olyan sok évszázados – romantikus vélekedések szerint ezeréves – múlta visszatekintő konstrukciónak tekintették, amelyet egyrésről a sarkalatos, illetve alaptörvények, másrésről a „szokásjogi megállapodások” alakítottak.⁷⁶

Az íratlan alkotmány alaptételei ugyan nehezebben ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységes alkotmánylevélbe összefoglalva, ám a kor közfelfogása szerint éppen ez biztosította a történeti alkotmány számára a rugalmasságot, illetve hajlékonyságot a merevnek és rugalmatlannak tartott chartális alkotmányokkal szemben. Az, hogy mi minősült az alkotmány gerincét jelentő alaptörvénynek, elsősorban nem a jogalkotó szándékától, hanem a szokástól, valamint a közjogtudomány megítélésétől függött. A történeti alkotmány időszakában a törvények között megalkotásuk és megváltoztatásuk eljárási szabályait illetően nem voltak különbségek: az alaptörvénynek nevezett vagy tekintett törvényeket is ugyanolyan alakítások mellett és egyszerű szótöbbséggel fogadták el, mint a „közönséges” törvényeket. A különbség tehát nem alaki, hanem tartalmi jellegű volt.⁷⁷

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

Ettől függetlenül az Alaptörvény egyértelműen az írott chartális alkotmány szerepét tölti be a hatályos magyar jogban. Erre utal az Alaptörvény utolsó mondata is, amely a következőképpen hangzik: **„Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”** Végző soron az alkotmányozó hatalommal élve alkotmányokat és alkotmányos törvényeket szokás elfogadni, ebből a szempontból tehát már **mellékes, hogy mi az alkotmányos dokumentum konkrét elnevezése.** A két fogalom gyakorlati azonosságának következő közvetett bizonyítéka az, hogy az Alkotmánybíróság is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.⁷⁸

10.5. A történeti alkotmány kérdése és az Alkotmánybíróság

Az egyik legnagyobb értelmezési problémát az okozza, hogy a Nemzeti hitvallásban az Alaptörvény mellett megjelenik a kisbetűs alkotmány kifejezés is, igaz, mindig a „történeti” melléknévvel együtt. Ez a fogalom azonban többé már nem egy mélyen tisztelt,

⁷⁶ Lásd CSEKEY 1943.

⁷⁷ Az 1945 előtti közjogtudomány ugyanakkor éles különbséget tett az alaki értelemben vett alaptörvény, illetve az anyagi (tartalmi) értelemben vett alaptörvény között. Az alkotmánylevéllel, illetve chartális alkotmánnyal azonosított, különleges eljárási rendben elfogadott alaki alaptörvénnyel – azaz a nagy kezdőbetűs Alaptörvennyel/Alkotmánnyal szemben a második világháború előtti magyar alkotmányjog az anyagi (tartalmi) értelemben vett, a törvényhozás rendes eljárási keretei között elfogadott, kis kezdőbetűs alaptörvényt ismerte.

⁷⁸ Alaptörvény Állam című rész, 24. cikk (1) bek.

de a múlt raktárában elhelyezett történelmi relikvia, hiszen igényt tart az újjáélesztésre.⁷⁹ Azt, hogy komolyan kell venni ezt a fogalmat, az Alapvetés R) cikkének (3) bekezdése is jelzi, amely szerint: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A „történelmi alkotmány vívmányai” fogalom, amelyről egyelőre ugyan csak nagyon kevés konkrétumot lehet tudni, ezáltal fontos értelmezési sarokponttá vált. Ezen értelmezés kereteinek a kidolgozása, úgy tűnik, az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata lesz az elkövetkező években.

Az alkotmánybírák a jogtörténelmi előzményekre már korábban is hivatkoztak,⁸⁰ ám lényeges különbséget jelent, hogy az Alaptörvény ezt már nem lehetőségként, hanem követendő eljárásként írja elő. **A történelmi alkotmány vívmányaira érdemben utaló legelső alkotmánybírói határozatot a bírák korhatár előtti kényszernyugdíjazása kapcsán 2012-ben fogadta el a taláros testület.** Az Alkotmánybíróság a bírák jogállására vonatkozó két, a 19. század utolsó harmadában megalkotott törvényre hivatkozással állapította meg, hogy a bírói függetlenség elve és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történelmi alkotmány vívmányai közé is tartozik.⁸¹ Az egyik további alkotmánybírói határozat indokolása ugyanakkor az 1848-as polgári átalakulás eredményeként törvényi szinten deklarált sajtószabadságot tekintette „minden kétséget kizáróan” a történelmi alkotmány vívmányaként.⁸²

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint a történelmi alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a 19. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történelmi alkotmány részét alkotják.⁸³ Ezek a törvények teremtették meg azt a szilárd intézményi alapot, amelyre a modern jogállam épült. Amikor az Alaptörvény ablakot nyitott a magyar közjog történelmi dimenziójára, azokra az intézménytörténelmi előzményekre irányította a figyelmet, amelyek nélkül ma a közjogi viszonyok és általában a jogi kultúra gyökér nélküli lenne. Saját felelősségét az Alkotmánybíróság ebben az új helyzetben rendkívülinek minősítette, hiszen a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába az intézménytörténet releváns forrásait.

Ehhez az ars poeticához a taláros testület egyelőre tartja is magát, hiszen több, hasonló jellegű, a történelmi alkotmány vívmányait szándékaik szerint megállapító hivatkozással is találkozhatunk az alkotmánybírói határozatokban. Arra is találunk példát, hogy a vívmányokra az Alkotmánybíróság valamelyik tagjának a többségi határozathoz fűzött párhuzamos indokolása hivatkozott.⁸⁴ Amikor tehát eddig az Alkotmánybíróság a történelmi alkotmány vívmányaira hivatkozott, a szakirodalom szerint általában nem a legitimálási szándék, hanem inkább a megerősítési szándék vezérelte a testület tagjait.⁸⁵ A kortárs szakirodalomban a történelmi alkotmány vívmányait mint fogalmat körülengő bizonytalanságokra

⁷⁹ RIXER Ádám (2012): A történelmi alkotmány helye a mai jogunkban. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* Budapest, KGRE ÁJK. 44–102.

⁸⁰ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012b): Történelmi alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 13.

⁸¹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁸² 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

⁸³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁸⁴ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Balogh Elemér párhuzamos indokolása. Ebben az említett bíró az egyházak jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény vizsgálata során megállapította, hogy a jogfejlődés lényegi eleme ugyanis mindenkoron a jogkiterjesztés volt, nem pedig az alkotmányosan megszerzett jogok elvétele.

⁸⁵ SZAKÁLY 2015, 29.

tekintettel mindenestre olyan vélemény is kibontakozott, miszerint „értelmezési segédletről, segédelvről, alapról, szemléletről van szó, amelynek azonban az Alkotmánybíróság döntésére kiható érdemi jogkövetkezménye nem lehet, legfeljebb »érvelésdíszítő« funkciót tölthet be”.⁸⁶

A „történeti alkotmány vívmányai” kifejezés értelmezése valóban nagy fokú körültekintést igényel, hiszen még nem kellőképpen tisztázott a történeti alkotmány aktualizált fogalma, és ezzel összefüggésben a vívmány fogalma sem. **A történeti alkotmány aktuális meghatározását nehezíti, hogy** – miként ezt a Budapesti Tudományegyetem egykori közjogászprofesszorának, Tomcsányi Móricnak (1878–1951) a felfogása is tükrözi – **jogon kívüli, alkotmányjogi és alkotmánytani szempontból megfoghatatlan rétegek (néplélek, nemzeti génusz) is ráakódtak az idők folyamán erre a fogalomra.** A történeti alkotmányok jellegzetességei közé tartozott ugyanis Tomcsányi professzor szerint, „hogyan szellemi gyökerei a néplélek, a nemzeti génusz mélységéből fakadnak”; ebből következően „egyes alkotmányi kérdések eldöntésénél sokszor nem elég a pozitív rendelkezéseket figyelembe venni, hanem az összes odavonatkozó törvényi határozományok s egyéb alkotmányjogi megnyilatkozások (kiváltképpen az alkotmányi szokásjog) egybevetéséből kell inspirációt meríteni, az alkotmány szellemét kiérezni, annak alapelveit megállapítani”.⁸⁷

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

10.6. Az Alaptörvény szerkezete

Az Alaptörvény szerkezetileg is rendhagyó dokumentum. Jelenleg **hat nagy részből áll,** amelyek majdnem mindegyike sajátos számozással rendelkeznek. A bevezetőként szolgáló **Nemzeti hitvallásra** eleve nem jellemző a belső tagoltság, ott az egyes mondatokba foglalt összefüggő szövegről van szó. Az **Alapvetés** című bevezető nagy rész betűkkel jelölt cikkekbe szerveződik [A] cikk, [B] cikk stb.]. Ez a rész a Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezésekkel, illetve definíciókkal, alapértékekkel és alkotmányos alapelvekkel, a jogforrásokkal, az állami szimbolikával, valamint az államcéllokkal foglalkozik.⁸⁸

⁸⁶ VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 44–57., valamint JAKAB András (2011a): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2011/4. sz. 81–82. A történeti alkotmány vívmányainak lehetséges értelmezéséhez lásd továbbá RIXER Ádám (2018): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus.

⁸⁷ TOMCSÁNYI 1943, 49.

⁸⁸ CSERNY–TÉGLÁSI 2013c, 56.

Az alapjogokkal és az alapvető köteleességekkel foglalkozó **Szabadság és felelősség** című részben az alkotmányozó római számokat használta az egyes rendelkezések megjelölésére (I. cikk, II. cikk, III. cikk stb.). Megint más a helyzet a magyar államszervezettel foglalkozó **Állam** című részben, amelyben az alkotmányozó arab számokat használta (1. cikk, 2. cikk, 3. cikk stb.). Ugyanez a helyzet a **Különleges jogrend** című részben, amelynek számozása nem is kezdődik előlről, hanem folytatódik. Ez a rész az állam működése szempontjából különleges és rendkívüli helyzetekkel foglalkozik. A **Záró rendelkezések** című részben pedig az alkotmányozó csak az arab számokat használta az egyes mondatok különválasztására anélkül, hogy hozzátette volna a cikk vagy paragrafus kifejezést (1., 2., 3. stb.).

Az előbb ismertetett számozási gyakorlatból úgy tűnik, mintha a 2011. évi magyar alkotmányozó először gyengíteni kívánta volna az Alaptörvény belső koherenciáját és egységes jellegét, de aztán meggondolta volna magát, és mégis egy egységes chartális jellegű dokumentum elfogadása mellett döntött. A több alaptörvényre utaló számozás viszont megmaradt. Az alkotmányozás során tehát tulajdonképpen egyfajta felemás dekonstrukció zajlott le, amely azonban inkább szimbolikus volt, és nem tartalmi. Az Alaptörvény konkrét megfogalmazásában oroszlánrészt vállaló Szájer József erről a következőképpen vélekedett a vele készült interjúkönyvben: „A Nemzeti hitvallás megfogalmazásával, az eltérő számozással, a történeti alkotmányhoz való viszonyulással tulajdonképpen egy dekonstrukciót végeztünk el, vagyis az államrendszer teljességét leírni igyekvő 1949. évi XX. törvény helyett visszahoztunk inkább egy értelmezésen alapuló, az élethez és a hagyományhoz, az ilyen értelemben a szokásjoghoz visszakapcsolódni képes rendszert.”⁸⁹

Az, hogy mindez a dekonstrukciós igyekezet hogyan fog hatni a későbbi magyar alkotmányfejlődésre és a jogállamiság alapelveire, egyelőre nyitott kérdés. Mindenesetre az előbb idézett jogász-politikus is az interjú egyik részének a végén a következőképpen vélekedett az elsőbbség és az erő kérdéséről: „**Az írott jog egyértelmű szabályait nem ronthatja le a történeti alkotmány**, de az értelmezési szabadság rugalmassá, s így időtállóvá teszi az alaptörvényt.”⁹⁰ [Kiemelés: a szerkesztő.] A konkrét szabályok és értelmezési gyakorlat továbbra is az Alkotmánybíróság feladata.

10.7. Az Alaptörvény és a „megváltoztathatatlanosság”

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely felsorolná, hogy mely részeit nem lehet megváltoztatni – azaz nem tartalmaz „örökkévalósági klauzulát”. Ilyen klauzulák egyébként főleg a második világháború után születtek azzal a céllal, hogy még egyszer ne ismétlődjön meg az 1933-as német eset, amikor demokratikus választások révén egy olyan párt került hatalomra (a német nemzetiszocialisták), amely aztán a gyakorlatban leépítette az egész német alkotmányos rendszert. Jelenleg a francia, az olasz, a görög, a ciprusi és a román alkotmány rendelkezik ilyen klauzulával.⁹¹ Magyarországon tehát sem a korábbi Alkotmány, sem a mostani Alaptörvény nem ismer ilyen rendelkezést. Ezt a magyar Alkotmánybíróság egyik fontos határozatában⁹² ki is

⁸⁹ ABLONCZY 2011, 28.

⁹⁰ ABLONCZY 2011, 29.

⁹¹ BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 51–52.

⁹² 61/2011. AB határozat.

mondta: „Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy – szemben a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényével – a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén [...] Erre felhatalmazást ugyanis csak maga az alkotmányozó hatalom adhatna az Alkotmánybíróság számára.”⁹³

Bár az Alkotmánybíróság a most idézett határozatot még a korábbi Alkotmány hatálya idején hozta meg, ezen a téren nem változott semmi az Alaptörvény elfogadása után sem. Más kérdés, hogy **mindkét említett dokumentumban van két olyan, egyébként majdnem azonos tartalmú bekezdés, amelyből talán levezethető az alkotmányos/alaptörvényi szöveg megváltoztatásának a korlátozhatósága.** Az alapjogi rész I. cikkének (1) és (2) bekezdéséről van szó, amelyek a következőket deklarálják: „**(1) Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.**”

Az idézett két bekezdés egyes szerzők szerint úgy is értelmezhető, hogy az embereknek vannak olyan sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai (emberi jogai), amelyek felett az alkotmányozó és a törvényhozó sem rendelkezhet teljesen szabadon, illetve amelyekről az ember sem mondhat le, legfeljebb a gyakorlásuktól tartózkodik.⁹⁴ Az alkotmányozó és törvényhozó azért sem rendelkezhet korlátozások nélkül ezek felett, mert ezek a jogok végső soron nem tőle származnak, ő csak tiszteletben tartja azokat, ahogyan Magyarország is csak elismeri a magától értetődő, önmagában létező, az emberi mivoltunkból fakadó alapvető egyéni és közösségi emberi jogokat. Ezek a jogok tehát nem a jogalkotó által kreált pozitív jog termékei.⁹⁵ Az, hogy ezek az önmagában létező, a természetből vagy az isteni rendből fakadó jogok az alkotmányozó akaratából alkotmányos jogokká váltak, nem jelenti azt, hogy az alkotmányozó teljes mértékben átvette volna felettük a rendelkezési jogot. Természetesen az alkotmányozó formálhatja, illetve árnyalhatja ezeket, de nem szüntetheti meg, mert nem tőle származnak, tőle függetlenül is léteznek.

Arról egyébként nem szólt semmit az Alaptörvény, hogy ezek min alapszanak, miből erednek, de az tulajdonképpen szükségtelen is. A szakirodalom szerint „[a]z Alaptörvény tehát bár nem mondja kifejezetten, hogy tartalmaz örökkévalósági klauzulát, ám egyes rendelkezéseiből biztosan levezethető, hogy van az Alaptörvénynek megváltoztathatatlan normája”.⁹⁶ Mindez az idézett szerzők szerint sem jelenti azt, hogy az emberi jogokat és a jogállamiságot tartalmazó normákon az alkotmánymódosító semmit sem változtathat. „De annyit mindenképpen jelentenek az Alaptörvény elemzett szabályai, külön-külön és összességükben még inkább, hogy az alapjogok és a jogállamiság lényegét, elismert alapvető, lényegi tartalmát érvényesen nem vonhatja el.”⁹⁷

A szakirodalmi véleménynél természetesen **fontosabb az Alkotmánybíróság álláspontja ebben az érzékeny kérdésben.** A korábban már idézett idevonatkozó fontos határozatában az Alkotmánybíróság a következőket mondta ki: „**A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan**

⁹³ 61/2011. AB határozat.

⁹⁴ BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 54–55.

⁹⁵ BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 54.

⁹⁶ BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 55.

⁹⁷ BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 56.

részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens*en és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell, akár dualista, vagy akár monista álláspontra helyezkedik az állam alkotmányos berendezkedése. A választott megoldás nem változtat azon a követelményen, hogy **az állam nemzetközi jogi kötelezettségei és belső joga együtt érvényesüljön és összhangban legyen**, hiszen valójában eleve jogi szimbiózisban, »együttlékezésben« vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából. Az államnak a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irányadó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.⁹⁸ [Kiemelés: a szerkesztő.] Sőt az említett határozat ennél tovább ment: „**A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.** Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.).⁹⁹ [Kiemelés: a szerkesztő.] Az előbb idézettek tehát jelzik, hogy **bár a magyar alkotmányos rendszerben nem létezik „örökkévalósági klauzula”,** és a magyar Alkotmánybíróság nem is támaszkodik az alkotmány „demokratikus jogállami magvának” az elméletére, **bizonyos korlátok az alkotmányozó számára mégiscsak léteznek, ezek azonban nem következnek a magyar belső jogból.**

Az alapvető emberi jogok és az emberi méltóság feltétlen tisztelete olyan attitűd, amely hosszú fejlődés eredményeként született, de amely a modern korban, különösen a második világháború borzalmainak tükrében került más megvilágításba. E konstrukció tiszteletben tartása tehát a felvilágosult humanista, keresztény-zsidó vallási alapú és jóléti európai civilizáció létezésének egyik alappillére. E pillér bolygatása mindenki számára rendkívüli veszélyekkel jár.

10.8. Nemzeti hitvallás

A 2011. évi magyar alkotmányozás további sajátossága az a kiemelt figyelem, amelyet a preambulumnak szentelt az alkotmányozó. Már a preambulum neve is specifikus – a Nemzeti hitvallás kifejezés ugyanis erős vallási, egyházas csengésű. Igaz, a tartalma inkább világi jellegű. **A preambulum fogalma az alkotmány (vagy esetleg más jogszabály) egyfajta bevezetését jelenti, amely rendszerint (de nem feltétlenül) körülírja azokat a körülményeket, amelyek között megszületett, illetve azokat a hagyományokat, amelyeket pozitívnak, és azokat az értékeket, amelyeket követendőnek tart.** Bár az egyes preambulumok deklarációkat is tartalmaznak, ettől még nem tekinthetők egyszerűen csak deklaratív szövegeknek. A preambulumok ugyan csak nagyon ritkán tartalmaznak

⁹⁸ 61/2011. AB határozat.

⁹⁹ 61/2011. AB határozat.

normatív tételeket, de ettől függetlenül fontos szerephez juthatnak azok értelmezésében. A szakirodalom szerint „a preambulum mindenkori tartalmától függően, a szövegnek ugyanolyan normatív jelentősége lehet, mint a jogalkotói aktus egészének, jóllehet a preambulumban egyaránt jelen vannak történeti elemek, valamint a szabályozás célját, továbbá elveit rögzítő – gyakran értéktartalommal bíró – tételek”.¹⁰⁰ Az előző magyar Alkotmány nem rendelkezett kifejezetten arról, hogy a preambulumnak milyen szerepe lehet az alkotmányos szöveg értelmezésében, ettől függetlenül az Alkotmánybíróság ezt a lehetőséget levezette a saját határozataiban.¹⁰¹ **A most hatályos Alaptörvény viszont a korábban már idézett R) cikkének (3) bekezdésében előírta, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit – egyebek mellett – a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.**

A Nemzeti hitvallás Európa leghosszabb preambulumai közé tartozik. Ez a műfaj egyébként főleg a rendszerváltás után alkotmányozó Kelet-Közép-Európában örvend népszerűségnek,¹⁰² Nyugat- és Dél-Európában kevésbé elterjedt. A legtöbb régi nyugati alkotmány nem is rendelkezik preambulummal.¹⁰³ A nyugati csoportba tartozó államok közül Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Portugália és Spanyolország rendelkezik rövidebb vagy hosszabb preambulummal.¹⁰⁴ Bár a magyar alkotmányozó 2011-ben sokat hivatkozott az 1997. évi lengyel alkotmány preambulumára, a Nemzeti hitvallás tartalmilag nemcsak erre a dokumentumra hasonlít, hanem komoly mértékben az 1991. évi horvát és az 1992. évi szlovák alkotmány preambulumaira. Az előbbivel leginkább az államiság történetére és jellemzésére vonatkozó elemek teszik hasonlónvá, az utóbbival főleg a nemzet fogalmának meghatározására irányuló igyekezet és a keresztény-vallási tradíciók kiemelése. Ebben a tekintetben megint megmutatkozott a „hungarus” történeti hagyományok ereje és az abból fakadó politikai-mentális hasonlóságok.

A Nemzeti hitvallást több tartalmi részre lehet osztani, noha maga az alkotmányozó nem élt ezzel a lehetőséggel. Az első résznek erős a történeti és szimbolikus jellege, hiszen az alkotmányozó itt igyekezett megragadni Magyarország és a magyar nemzet helyét Európában és a történelemben. Itt történik továbbá egy kísérlet a magyar nemzet fogalmának meghatározására és a nemzetiségeket is magába foglaló magyar politikai közösség körülírására. A preambulum második része az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapelveit törekszik megragadni, mégpedig alapvetően közösségi szellemben. A harmadik tartalmi rész célja a korábbi magyar közjoghoz (azaz a történeti alkotmányhoz és az 1944 és 1990 közötti időszakhoz) való viszonyulás tisztázása. A preambulum további (záró) része saját magát próbálja definiálni, azaz az önértelmezéssel foglalkozik.¹⁰⁵

A Nemzeti hitvallásnak az egyik legérzékenyebb és legnehezebben megoldható része az, amely a magyar állami és alkotmányos folytonosság újradefiniálását tűzte ki célul. Főleg

¹⁰⁰ VÖRÖS Imre (2011b): Preambulumot az Alkotmányhoz – de melyet? In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex. 23.

¹⁰¹ Erről lásd a 772/B/1990/5. AB határozatot, továbbá a 21/1990. (X. 4.) AB határozatot, valamint a 33/1993. (V. 28.) AB határozatot. Ezen határozatok főleg a szociális piacgazdaság fogalmával és a magyar gazdaság meghatározásával, természetével foglalkoztak. Lásd VÖRÖS 2011b, 23.

¹⁰² Csak Lettország 1922-ben elfogadott alkotmánya nem rendelkezik preambulummal.

¹⁰³ Ilyen államok például a Benelux csoport államai (Belgium, Hollandia, Luxemburg), továbbá a skandináv monarchiák és Finnország, valamint Ausztria, Ciprus és Málta.

¹⁰⁴ E felsorolás támaszkodik a TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv. című kötetre.

¹⁰⁵ TRÓCSÁNYI 2015a, 65–66.

azért érzékeny ez a rész, mert az alkotmányozó itt meglehetősen konkrét próbált lenni, ami adott esetben nem problémamentes. Az egész preambulumban érezhető ugyanis az a törekvés, hogy az alkotmányos fejlődés ismét vegye fel a kapcsolatot a történeti alkotmány korszakával az egyik oldalon, illetve határolódjon el az 1949 és az 1990 (pontosabban szólva az 1990. május 2-a) közötti időszaktól és annak 1949. évi alkotmányától a második oldalon. Az utóbbi kettő azért problematikus, mert ezáltal a „törvényesnek” és a jogfolytonosság fenntartása szempontjából fontosnak tartott időszakból kiesik az 1946 és 1949 közötti időszak is, amikor tisztázódott a köztársasági államforma kérdése, illetve még inkább az 1989-es rendszerváltás, amelyből kinőhetett a modern magyar jogállamiság és a jelenleg hatályos Alaptörvény is. Az 1949. évi XX. törvénybe foglalt korábbi Alkotmánytól való elhatárolódás is csak akkor lehetséges, ha nem mosódik össze az Alkotmánynak az 1949-ben elfogadott szövege (a Nemzeti hitvallás szavaival élve „az 1949. évi kommunista alkotmány”) és a 2011-ben is hatályos 1949. évi XX. törvénynek a rendszerváltáskor született és azóta sokszor módosított demokratikus szövege és tartalma.¹⁰⁶

Nem szabad elfelejteni, hogy **az Alaptörvény is ezen az alkotmányos alapon született, arra építkeztek, abból táplálkozik.**¹⁰⁷ Ezt maga az alkotmányozó is elismerte, amikor az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 2. pontjában kimondta, hogy „[e]zt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el”. Egyébként a preambulumban által sugallt, de a gyakorlatban következetesen véghez nem vitt radikális elhatárolódás az 1949 és 1990 közötti korszaktól csak akkor lenne lehetséges, ha a változásokra forradalmi úton került volna sor, vagy ha Magyarország egy másik állam közjogi keretébe és jogrendszerébe olvadt volna bele. De sem 1989-ben, sem 2010-ben nem volt szó ilyen radikális fordulatról.

A Nemzeti hitvallás ebben a formában új mozzanatot jelent a magyar közjogi fejlődésben. A preambulumban Magyarországon eddig soha nem játszottak ennyire meghatározó szerepet a magyar alkotmányjogban. Igaz, soha nem is voltak ennyire tartalmasak, még az 1973 és 1989 között hatályban lévő alkotmányos szöveg preambuluma sem. Az 1989-ben megfogalmazott preambulumban kifejezetten rövid volt, annál is inkább, mert saját bevallása szerint csak az átmenet idejére készült. **A Nemzeti hitvallás tartalmi hossza és érzelmi telítettsége, illetve ideologikussága egyébként főleg az előző szöveggel összehasonlítva szembetűnő.** Az 1989-es szöveg minimalizmusa, szűkszavúsága és szikársága az akkori komoly politikai kompromisszumok következménye volt. **Az egyértelmű többséggel rendelkező 2011. évi alkotmányozónak nem kellett ennyire korlátoznia önmagát.** Az egyértelmű többség tényéből azonban az is következett, hogy az alkotmányozó az értékválasztás és az ideológia szempontjából **inkább egyoldalú dokumentumot fogadott el,** amely főleg a nemzeti és konzervatív értékek mentén épül fel,¹⁰⁸ és nem vette komolyabban figyelembe a magyar társadalomban meglévő többi meghatározó értékvilágot és mentalitást.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Ezt a különválasztást tartja indokoltnak az előző bekezdésben hivatkozott munka is: TRÓCSÁNYI 2015a, 66.

¹⁰⁷ A szakirodalomban egyébként létezik egy olyan – igaz, nem többségi – vélemény is, amely szerint az Alaptörvény tulajdonképpen az előző Alkotmány nagy módosítása. Lásd BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ 2016, 43–44.

¹⁰⁸ JAKAB 2011b, 180.

¹⁰⁹ Erről lásd PAP András László (2014b): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 245–263.

X. A magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata – a kezdetektől a rendszerváltásig

Schweitzer Gábor

1. A hazai alkotmányjog-tudomány kialakulása és fejlődése a kiegyezésig

1.1. A kezdetektől a Ratio Educationisig

A magyar alkotmányjog-tudomány¹ a 17. század első harmadában alakult ki, jóllehet a legelső tudományos igényű közjogi disszertációk, illetve összefoglalók nem Magyarországon, hanem német egyetemi városokban jelentek meg. Miután ez a korszak megelőzte az 1635-ös nagyszombati egyetemalapítást, a jogtudománnyal foglalkozó legelső hazai szerzők a *peregrinatio academica* jegyében külföldi – német – egyetemeken folytatták tanulmányaikat, és közjogi műveiket is külföldön jelentették meg. A korai szerzők közé tartozott a soproni születésű Wilhelm Artner, valamint a pozsonyi születésű Martin Schödel. A tübingeni egyetemen jogi doktori fokozatot szerző Wilhelm Artner 1624-ben megjelenő művében² az ország politikai berendezkedésével kapcsolatban azt emelte ki, hogy a magyar király felett sem a német-római császár, sem pedig a pápa nem állhat, hiszen egyedül az Isten az egyetlen főség, akinek a magyar uralkodó is aláveti magát.³ Martin Schödel 1629-ben Strasbourgban kiadott munkája⁴ történeti jellege miatt csak röviden foglalkozott a Magyar Királyság hatályos közjogi berendezkedésével. Az összeállítás egyik közjogi érdekességként említendő viszont meg, hogy hazánkat Révay Péter *De sacrae coronae regni Hungariae ortu, virtut, victoria, fortuna* című műve nyomán olyan félrepublikánus államként mutatta be, amelyben

¹ A terminológiához lásd Kovács István (1985a): A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig. *Magyar Jog*, 32. évf. 3–4. sz. 208–215.

A magyar alkotmányjog-tudomány történetét a következő munkák foglalták össze: Kovács István (1978): *Magyar államjog*. II. kötet. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar. 73–97.; Kovács István (1980): *Államjogtudomány*. In SZABÓ Imre szerk.: *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. I. kötet. Budapest, Akadémiai. 306–336.; JAKAB András (2008): Az alkotmányjog tudománya és oktatása Magyarországon (1990-ig). *Jogtörténeti Szemle*, 10. évf. 2. sz. 60–68.; JAKAB András (2015): A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya*. Budapest, HVG-ORAC. 159–192.

² ARTNER, Wilhelm (1624): *Dissertatio Politico-Iuridica de Regno Hungariae*. Tubingae [Tübingen], Theodoricus Werlin.

³ P. SZABÓ Béla (2017): Hungarológiai munkácska államtudományi hangsúlyokkal a 17. század első feléből. *Gerundium. Egyetemtörténeti Közlemények*, 8. évf. 1. sz. 162.

⁴ SCHÖDEL, Martinus (1629): *Disquisitio Historico-Politica, De Regno Hungariae*. Argentorati [Strasbourg], Johannes Repp.

az országot a király és a rendek a Szent Korona törvényének uralma alatt kormányozzák.⁵ A Szent Korona (Szent Korona-eszme) kapcsán idekívánkozik, hogy az adott korszak, majd utóbb a polgári korszak közjogi gondolkodására nagy hatást gyakoroltak a Werbőczy István által 1514-ben összeállított *Hármaskönyv* szuverenitással összefüggő közjogi vonatkozásai.

A rendszeres felsőfokú jogi oktatás Magyarországon csak 1667-ben indult meg a jezsuita szellemiségű **nagyszombati egyetemen**. Miután a tanmenet a kánonjog és a római jog oktatására összpontosult, **a közjogot jellemzően az egyidejűleg több jogi diszciplínát magában foglaló hazai jog (ius patrium) keretei között oktatták**. A nagyszombati egyetem professzorai közül a 17–18. század fordulóján Szentiványi Márton a kánonjog, Bencsik Mihály pedig a hazai jog keretében oktatta a közjogot.⁶ Az első önálló egyetemi szintű magyar közjogi tanszék felállítása azonban még váratott magára.

A nagyszombati universitas mellett a protestáns – református és evangélikus – kollégiumokban is oktattak jogi ismereteket a teológiai főtárgyak mellett, jóllehet önálló jogi tanszékek csak a 18. század végétől alakultak.⁷ A protestáns egyházak közjogi státuszukért folytatott küzdelmeik miatt kifejezetten szükségesnek tartották, hogy protestáns szellemben képzett jogtudókat neveljenek, akik nemcsak saját egyházuk jogát ismerik, de képesek megvédeni, illetve érvényesíteni egyházuk érdekeit is.⁸

1.2. A történeti-jogi közjogtudomány

Az **1777-ben** kibocsátott **Ratio Educationis** teremtette meg a magyar **közjog egyetemi szintű oktatásának** lehetőségét, aminek eredményeként az egyetem Budára költözésekor Mária Terézia, az ország uralkodója Petrovics József személyében ki is nevezte az általános közjog első professzorát. A magyar közjog oktatását azonban 1784-ben – jóváhagyott tananyag hiányában – felfüggesztették. A tanszék professzorai, Petrovics József, illetve utóda, Demjén Antal hiába készítették el a magyar közjog oktatására vonatkozó tansegédleteiket, illetve tankönyveiket, nem nyerték el a felsőbb hatóságok tetszését, illetve jóváhagyását.⁹ A későbbiekben Ürményi József királyi személynök nevéhez fűződik a magyar királyság közjogát módszeresen tárgyaló, főhatóság által is jóváhagyott összefoglaló jellegű latin, majd német nyelvű munka (címe magyarra fordítva: *A magyar királyság közjoga, a régi és az új törvényeket kombinálva*) közzététele. Ürményi József 1791-ben Stephan Rosenmann álnéven megjelent kötetét fél évszázadon keresztül tananyagként is használták.¹⁰ A magyar közjogot tárgyaló művekkel szemben támasztott kettős követelménynek – Bécsnek is feleljen

⁵ TESZELSZKY, Kees (2011): *Respublica et Status Regni Hungariae*. Magyarország kora-újkori reprezentációja Európában és a republikánus politikai gondolkodásban. *Századvég*, 16. évf. 61. sz. 97–105.

⁶ Működésükhöz lásd PAULER Gyula (1878): *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, MTA, valamint KOVÁCS 1980, 306–336.)

⁷ Az első jogi tanszéket a sárospataki főiskolán alapították 1793-ban.

⁸ NAGY Sándor (1984): A jogi oktatás és szervezete a debreceni református kollégiumban 1742–1914. In KOVÁCS Kálmán szerk.: *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 155.

⁹ ECKHART Ferenc (1936): *A Jog- és Államtudományi kar története 1667–1935*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 146. skk.; továbbá KUKORELLI István (2003): *Magyar közjog oktatása a jogi karon*. In TAKÁCS Péter szerk.: *A jogászképzés múltja, jelene és jövője*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 24.

¹⁰ A magyar alkotmányjog-tudomány történetét összefoglalja: KOVÁCS 1978, 75–76.

meg, egyúttal a rendi alkotmány évszázados intézményeit is híven tükrözze vissza – nehéz volt egyidejűleg eleget tenni.¹¹ A magyarországi alkotmányjog-tudomány tehát bizonyos tekintetben a Habsburg-ház és az önálló magyar államiság létét alátámasztó **közjogászok szellemi küzdelme jegyében alakult ki.**¹² A lassú kibontakozást jelzi, hogy a reformkorban a cenzúra, illetve a felsőbb hatóságok két tudós szerző közjogi műveinek kiadását lehetetlenítették el. Erre a sorsa jutottak ugyanis Cziráky Antal Mózes országbíró és Virozsil Antal professzor magyar közjogi összefoglalói. Műveik latin, majd magyar nyelven történő megjelentetése csak az 1848/1849-es polgári forradalom és szabadságharc utáni időszakban vált lehetségessé.

Az alkotmányjog-tudomány szempontjából is nagy jelentősége volt a **magyar jogi szaknyelv** kialakítására irányuló törekvéseknek, hiszen meg kellett alkotni a latin jogi – ezen belül közjogi – terminusok magyar megfelelőjét. A jogi-politikai értelemben vett **alkotmány kifejezést** már a **18–19. század fordulójától használták** Magyarországon. A Pápay Sámuel által összeállított és 1807-ben kiadott *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról értekező kézikönyv* című írás a *Constitutio Regni* magyar megfelelőjeként az ország alkotmánya kifejezést javasolta, a *constitutionales leges* magyar fordításaként pedig az ország alkotmányát illető törvények kifejezést ajánlotta.¹³ Ehhez képest a reformkor végén, **1846-ban** jelentette meg **Beöthy Zsigmond** szolgabíró az első magyar nyelven írt, **Elemi magyar közjog** című közjogi összefoglalót. A szerző szándéka arra irányult, hogy rendszeres, „habár nem tökéletes” és nem is kimerítő, de mégis használható kézikönyvet bocsásson a tételes jog, a szakirodalom és az országgyűlési irományok alapján az olvasóközönség rendelkezésére.¹⁴ A magyar nyelvű közjogi kézikönyvek szerzői közül Beöthy Zsigmond nevéhez fűződik a magyar közjog legáltalánosabb értelemben vett fogalmának megalkotása is: „Magyar közjog’ tudományának híjuk előadását ’s ismétetét egy részről azon jogok- és kötelességeknek, mellyek a ’magyar fejedelmet, és nemzetet egymás’ irányában illetik; ’s más részről azon közkormányzati rendszernek, melly szerint Magyarország ’s a’ kapcsolt részek közpolitikai ’s törvénykezési tekintetben igazgattatnak.”¹⁵ A magyart államnyelvvé nyilvánító 1844. évi II. törvénycikk elfogadásával összefüggésben a pesti jogi fakultáson **1844–45** folyamán már döntés született arról, hogy más tantárgyakhoz hasonlóan **magyar nyelven oktatják a magyar közjogot** is.

A kiegyezést közvetlenül megelőző években, az 1860/61-es országgyűlés időszakában több magyar nyelvű magyar közjogi összefoglaló jelent meg. Ezek közé tartozott Récsi Emil, a pesti tudományegyetem professzora *Magyarország közjoga amint 1848-ig s 1848-ban fennállott* című kötete is, amely azt a célt tűzte maga elé, hogy hazánk közjogának „főelveit és alkotmányos intézményeit” rendszeresen, a jogforrásokra, a közjogi irodalomra, valamint a történeti fejlődésre tekintettel mutassa be.¹⁶ Az átmeneti kor felfogását tükrözve

¹¹ ECKHART 1936, 319.

¹² Lásd JAKAB 2015, 162.

¹³ PÁPAY 1807, 117. Az idézett fogalmak eredeti írásmódja: „ország alkotmánnya”, valamint „ország alkotmányát illető Törvények”.

¹⁴ BEÖTHY Zsigmond (1846): *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich Gusztáv bizománya. VII. Ugyanebben az évben jelent meg MISKOLCZY Károly (1846): *Magyar ország köz joga*. Eger, Érs. lyc. ny. című összefoglalója is.

¹⁵ BEÖTHY 1846, 1.

¹⁶ RÉCSI Emil (1861): *Magyarország közjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fennállott*. Buda-Pest, Pfeifer Ferdinánd. Előszó.

Récsi Emil kötete már egymástól elkülönülve mutatta be a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, miként az alkotmánybiztosítékok között az 1848. évi III. törvénycikk által bevezetett miniszteri felelősség intézményét is tárgyalta.

A hazai alkotmányjog-tudomány kialakulásának időszakában olyan oktatási és gyakorlati célokat szolgáló összefoglalók, tankönyvek, tansegédletek születtek, amelyek a történeti fejlődés alapján és lehetőség szerint rendszeres módon, leíró jelleggel mutatták be hazánk közjogi berendezkedését és intézményeit.

1.3. A historizáló alkotmányszemlélet dilemmái

A magyar közjog történeti meghatározottsága a 18–19. század fordulójától vált igazán szembetűnővé, hiszen ettől a korszaktól kezdve vethető össze egymással az alkotmány formái, külső megjelenését illetően az írott – chartális – alkotmánnyal, illetve az íratlan – történeti – alkotmánnyal rendelkező államok közjogi berendezkedése.¹⁷ „Magyarország alkotmánya történeti fejleményű, mellynek gyökerei, magának a nép életének legrégebb történetébe, sőt csaknem mesés mondáiba ágaznak be, s melly a néppel kezdődött, s vele fejlett ki. Alapja nem annyira írásban s tisztán kimondott törvényekben, mint inkább ősi szokásokban nyugszik, s csak itt ott található írott alaptörvényeket, a szerint szétszórva, a mint a szükség kényszere ide vagy amoda mint egy bedobni követelte. Egyik nemzedékről a másikra átszállítva, minden hiányai és hibái mellett is, s daczára a szabadkifejlődést gátló, gyakran nevetséges formáinak, századokon keresztül föltartotta magát...”¹⁸ – fogalmazott 1847-ben a *Nemzeti Újság* cikkírója. Ez a **historizáló szemlélet** nemcsak azt vonta maga után, hogy az alkotmányjog alapelvei írott alkotmány hiányában nem voltak egyértelműen megállapíthatók – az alkotmány gerincét jelentő alaptörvények/sarkalatos törvények összetétele tekintetében sem mutatkozott szakmai egyetértés –, hanem azt is, hogy bizonyos tekintetben **eltűnt az éles határvonal az alkotmánytörténet és a hatályos alkotmányjog között.**

A polgári kori közjogi irodalom képviselői az évszázados jogfejlődést átívelő történeti alkotmány belső ellentmondásoktól terhes karakterét pontosan érzékelték. Ennek kapcsán Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem közjogászprofesszora az alábbiakra hívta fel a figyelmet: „A magyar állami szervezet – a polgároknak a közhatalomban való részese-dése alapján – több mint ezeréves történelmi fejlődés folyamán épült ki; ezért nevezzük alkotmányunkat történelmi alkotmánynak.”¹⁹ Rámutatott arra, hogy „a történelmi alkotmány egyes tételeit évszázadok választják el egymástól, más korszak más gondolkozása tükröződik vissza rajtuk, a látszólagos ellentmondásokat csak a helyes jogmagyarázat egyenlítheti ki, a hatályban lévő szabályokat a már hatályon kívül helyezettektől csak az egész törvénytáron való biztos áttekintés különbözteti meg”.²⁰ **A jogalkotás és a jogalkalmazás technikája miatt az írott alkotmányt a történelmi alkotmánnyal szemben tökéletesebbnek is tartotta,** hiszen az írott alkotmány szabályai „ugyanazon kor egységes

¹⁷ Az első modern értelemben vett írott alkotmány elfogadása az USA-hoz (1787), Franciaországhoz (1791) és Lengyelországhoz (1791) köthető.

¹⁸ Egy konservatív: Nyílt levelek Liphay Sándorhoz. X. *Nemzeti Újság*, 1847. július 29. 1.

¹⁹ MOLNÁR 1929, 244.

²⁰ MOLNÁR 1929, 245.

gondolkozását tükrözik vissza, az egyes tételek össze vannak csiszolva, ismétlések, ellenmondások kikerülve”. Az írott alkotmány mindezek következtében „könnyen áttekinthető és alkalmazható, mert az egész anyag együtt van az alkotmánylevélben”.²¹ A történeti alkotmány mindazonáltal „nem jelent mozdulatlanságot, megkövültséget, nem jelenti a fejlődés tagadását”. Miután az életviszonyok örökösen átalakulnak, a jognak is hozzá kell idomulnia az életviszonyok átalakulásához. Az államélet „természetével” ellenkeznek ugyanakkor az úgynevezett „öröktörvények”, és hiába is mondja ki valamelyik törvény a megváltozhatatlanságát, „a fejlődő államélet követelményeivel nem számoló eme korlátozást a későbbi törvényhozás nem veszi figyelembe”.²²

A történeti alkotmány ismérvei közé tartozott ugyanakkor – amint erre Tomcsányi Móric, a Budapesti Tudományegyetem közjogászprofesszora is rámutatott –, „hogyan szellemi gyökerei a néplélek, a nemzeti génusz mélységéből fakadnak”, ebből következően „egyes alkotmányi kérdések eldöntésénél sokszor nem elég a pozitív rendelkezéseket figyelembe venni, hanem az összes odavonatkozó törvényi határozományok s egyéb alkotmányjogi megnyilatkozások (kiváltképpen az alkotmányi szokásjog) egybevetéséből kell inspirációt meríteni, az alkotmány szellemét kiérezni, annak alapelveit megállapítani”.²³ Mindez tehát azt jelentette, hogy **a történeti alkotmány nehezen összeállítható tételes jogi korpuszára homályos tartalmú, értelmezést nehezítő, jogon kívüli rétegek – „néplélek”, „nemzeti génusz” – is ráakódtak.**

2. A polgári kori alkotmányjog-tudomány a kiegyezéstől a második világháborúig

2.1. A közjogi dogmatika térnyerése – módszertani kérdések

A **kiegyezést követő évtizedek** az alkotmányjog-tudomány²⁴ művelői számára is tartogattak kihívásokat. Ez nemcsak azzal függött össze, hogy jelentős mértékben megváltozott Magyarország Habsburg Birodalmon belüli államjogi státusza, aminek köszönhetően hazánkban kiépülhetett a polgári állam intézményrendszere, hanem azzal is, hogy **a hazai alkotmányjog-tudománynak reflektálnia kellett a tudományágot érintő módszertani és tematikai kihívásokra** is. Az alkotmányjog-tudományt művelő jogakadémiai és egyetemi oktatók ugyanakkor külföldi – mindenekelőtt németországi – tanulmányútjaik alkalmával ismerkedtek meg a **német államjog (Staatsrecht)** kutatásának újabb irányjaival és módszereivel.

A magyar alkotmányjog-tudományt a 19. század második felében módszertani szempontból még a történeti-jogi szemlélet uralta. Ennek megfelelően a jogintézményeket történeti köntösbe ágyazva és a nemzeti jelleg, illetve a nemzeti szellem hangsúlyozásával mutatták be. A korszak államjogi irodalmát áttekintő tanulmányában Schvarcz Gyula ezzel összefüggésben elsősorban azt kifogásolta, hogy a közjogi kompendiumok

²¹ MOLNÁR 1929, 245.

²² MOLNÁR 1929, 246.

²³ TOMCSÁNYI 1943, 49.

²⁴ A korábban a közjog területéhez tartozó diszciplínák – közigazgatási jog, pénzügyi jog, eljárásjogok – fokozatos önállósulása folytán a polgári kortól a közjog fogalma alatt gyakorlatilag az alkotmányjogot értették.

szervezőinek többsége nem haladta meg a „jogtörténelmi módszert”, és a szükségesnél részletesebben foglalkozott az 1848-as időszakot megelőző alkotmányjogi intézményekkel.²⁵

A domináns történeti szemléletet Nagy Ernő nagyváradi jogakadémiai tanár 1887-ben megjelenő **Magyarország közjoga. Államjog című munkája** már sikeresen **haladta meg**, hiszen Paul Labandnak, a strasbourgi egyetem professzorának a szellemi hatása alatt **elsőként alkalmazta a jogintézmények analitikus feldolgozására irányuló jogdogmatikai módszert** a hazai közjogtudományban.²⁶ Nagy Ernő véleménye szerint a közjogtudomány és az élet már amúgy is sürgették a közjogi intézmények dogmatikai elemzését: „Azt hiszem [...] hogy nem állok egyedül azzal a nézettel, miszerint az államjog tárgyalásánál az un. történeti módszer kizárólagos alkalmazása nem megfelelő már. Az élet, valamint a közjogi tudomány egyaránt sürgetik a behatóbb jogi (dogmaticai) elemzést. [...] Ezzel természetesen nem a jog körében tett történeti buvárlatokat támadom meg, [...] s azt is tudom, hogy a magyar alkotmány múltja számos, fölötte érdekes momentumot rejt. De mindez megtalálja illő helyét a magyar alkotmány- és jogtörténetben és a mai államjog tárgyalásánál annak tartalma inkább érdekel, mint egy tőle távol eső történeti adat. Egészen a történet nem mellőzhető. Államjogunk sajátlagos természete folytán, hogy t. i. ezer éves alakulás teremtette, számos tétele csak akkor méltányolható kellőleg, ha a történeti háttért is vizsgáljuk. Ennélfogva a történetből átvettem annyit, de csakis annyit, a mennyi az élő jog megértéséhez szükséges. Távol van tőlem a gondolat, mintha az alábbi a magyar államjognak dogmatikai alapon kifejtett teljes rendszerét képeznék. Ezt elkészíteni a jövő munkája lesz” – fogalmazott műve első kiadásának előszavában.²⁷ Az államjog fogalma alatt ugyanakkor a következőket értette: az államjog „az állam egyes alkotó tényezőivel, főorganumaival, ezek jogállásával, egymáshoz viszonyával, és így az államszemély belső életének szabályaival foglalkozik. Tartalmazza az állam alkotmányát és a központi államvezénylet általános szabályait, melyek az államot, mint ilyent érintik.”²⁸

Schvarcz Gyula államtudományi író a legelső között méltatta **Nagy Ernő közjogi összefoglalóját**. A kötet legfőbb érdemét abban látta, hogy **tiszta és világos képet kívánt nyújtani a hatályos magyar államjogról**, és ennek érdekében szűkre szabott keretek között értekezett az 1848-as időszakot megelőző államjogról.²⁹ A közjogtudomány módszertani és szemléleti megújulását szorgalmazó Nagy Ernő és a hagyományos történeti szemlélet mellett érvelő Concha Győző kolozsvári, majd budapesti egyetemi tanár között az 1890-es évek elején kibontakozott tudományos polémia ugyanakkor azt mutatta, hogy a történeti módszer háttérbe szorulása, ezzel egyidejűleg a dogmatikai szemlélet előtérbe kerülése nem ment zökkenőmentesen. **Concha Győző álláspontja szerint Nagy Ernő nem tudta teljesíteni az általa kitűzött helyes célt, hogy a magyar közjogot megtisztítsa az idegen elemektől, valamint a történelmi sallangoktól, ellenben zavart okozott a közjogi alapfogalmakban,**

²⁵ SCHVARCZ Gyula (1887a): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről. Első közlemény. *Magyar Igazságügy*, 27. kötet, 4. füzet. 262. skk.

²⁶ CSEKEY István (1926b): *Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya. 151.

²⁷ NAGY Ernő (1887): *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Budapest, Eggenberger. Előszó.

²⁸ NAGY Ernő (1890): *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Második átdolgozott kiadás. Budapest, Eggenberger. 5–6.

²⁹ SCHVARCZ GYULA (1887b): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről. Harmadik közlemény. *Magyar Igazságügy*, 28. kötet. 23–24.

továbbá annak érdekében, hogy a közjogot modernebbé és jogászbibbá tegye, **feláldozta a magyar közjog specifikus magyar jellegét.**³⁰ Az elhúzódo szakmai vita azzal a következménnyel járt, hogy Nagy Ernő a közjogi összefoglaló későbbi kiadásai alkalmával – miközben változatlanul érvényesítette a közjogi fogalmak tisztázására és elemzésére irányuló dogmatikai módszert – nagyobb teret szentelt a történeti vonatkozások számára. **A történeti alkotmánnyal rendelkező államok közjogának összeállítása során tehát nem lehet teljesen elvonatkoztatni a történeti szemlélet alkalmazásától.** Mindezt Nagy Ernő akként fogalmazta meg *A közjog tudományos műveléséről* című tanulmányában, hogy a történelmi résznek az „élő joggal” történő összekapcsolása úgy valósítható meg, „hogy az élő jog ne, mint függeléke jelentkezék a történelmi jognak, hanem hogy a történelmi jog, mintegy alapul szolgálván, a múltra nézve kiegészítse az élő jogot”.³¹

2.2. Monografikus igényű feldolgozások a 19–20. század fordulóján

A korabeli közjogi irodalmat túlfűtött hazafias retorikája és tételelessége miatt további kritikák is érték a 19–20. század fordulóján. Szász-Schwarz Gusztáv, a római jog, valamint a kereskedelmi és váltójog professzora a tágan értelmezett közjogi kézikönyvek fogyatékoságait a következőkben látta: „Aki a mi közjogi kézikönyveinket felüti, annak nyomban két vonása ötlük szemébe az irodalomnak: az egyik a sok merő tételelesség, a másik a hazafias szavalás. Pedig a jogi tárgyalás mindkettőt kizárja.” A „jogászi analízist” ugyanis sem a leíró jelleg, sem pedig a hazafias frazeológia nem pótolhatja.³²

A **közjogtudomány** módszertani és szemléleti kérdéseivel összefüggésben merült fel a közjogtudomány **tematikus és műfaji** értelemben vett **megújulásának kérdése** is. A dogmatikai szemlélet térnyerése ugyanis azzal a következménnyel is járt, hogy **az alkotmányjog-tudomány művelői átfogó jelleggel dolgoztak fel egyes alkotmányjogi fogalmakat, illetve intézményeket.** Az oktatási célokat szolgáló közjogi összefoglalók mellett tehát megjelentek az alkotmányos intézmények tudományos igényű feldolgozását célul kitűző nagy ívű áttekintések és monográfiák is. A közjogtudomány megújításán fáradozó Nagy Ernő is hangsúlyozta, hogy a magyar közjog tudományos feldolgozásakor fontos feladat hárul a „monografikus irodalomra”, hiszen az elsődlegesen az alapvető kérdések minden oldalról történő megvilágítására, a különböző felfogások elemzésére és bírálatára irányul.³³ Az alkotmányjog-tudomány a 19–20. század fordulójától pályára lépő jelentősebb művelői már kifejezetten arra törekedtek, hogy a standard közjogi összefoglalók megírása mellett (esetleg helyett) alkotmányjogi – államjogi – szakkérdéseket átfogó jelleggel dolgozzanak fel. A **feldolgozás módszere** tekintetében a megkerülhetetlen **történeti** és a szükség szerinti **összehasonlító** módszer alkalmazása mellett már feltétlenül hasznosították a **közjogdogmatikai** módszert is. Ebben a korszakban jelentek meg – a teljesség igénye nélkül – Polner Ödön

³⁰ CSEKEY 1926b, 169. A Concha–Nagy-vita újabb értékelését lásd SÓLYOM Péter (2016): A közjogtudomány interpretív felfogásához. In BÓDIG Máttyás – ZÓDI Zsolt szerk.: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna*. Budapest, MTA TK JTI – Opten Informatikai Kft. 113–114.

³¹ NAGY Ernő (1902): A közjog tudományos műveléséről. *Jogtudományi Közöny*, 37. évf. 25. sz. 215–216.

³² SZÁSZ-SCHWARZ Gusztáv (1912): Jog és közjog. In SZÁSZ-SCHWARZ Gusztáv: *Parerga. Vegyes jogi dolgozatok*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. 447. skk. Lásd még KOVÁCS 1978, 81.

³³ NAGY 1902, 215–216.

az osztrák–magyar közjogi viszonyt, valamint a parlamenti jogot feldolgozó művei,³⁴ Jászi Viktor az osztrák–magyar közjogi viszonyt áttekintő művei,³⁵ Balogh Arthur parlamenti jogot elemző kötetei,³⁶ ifj. Vutkovich Sándor miniszteri felelősség intézményét bemutató és a felsőház szervezetét összehasonlító jelleggel feltáró monográfiái,³⁷ Joó Gyula a magyar törvény fogalmáról írott dogmatikai és komparatiztikai feldolgozása,³⁸ Márffy-Mantuanó Rezső miniszteri felelősséget feldolgozó monográfiája,³⁹ Buza László államterületről és területi felségjogról, továbbá miniszteri felelősségről szóló könyvei,⁴⁰ valamint Molnár Kálmán kormányrendeleteket elemző jogforrástani értekezése.⁴¹

2.3. A két világháború közötti közjogi provizórium időszaka

2.3.1. Közjogi provizórium és jogfolytonosság

A korabeli szakirodalom **közjogi provizóriumnak** nevezte a jogfolytonosság kényszerű megszakadása folytán a világháborús összeomlást, valamint az 1918/1919-es polgári demokratikus és szocialista forradalmak bukását követően 1919/1920 fordulójától kialakuló közjogi rendszert. E nézet képviselői az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása következtében szuverenitását hosszú évszázadok után ismételt elnyerő Magyarország közjogi berendezkedését átmenetinek tekintették. Átmenetinek, amelyben **két jogrend** létezett egymás mellett: a **kényszerűség okán nyugvó** – virtuális – **jogrend** mellett érvényesült ugyanis a **kisegítő** – aktuális – **jogrend**. Felfogásuk szerint a kettős jogrend mindaddig fennáll, ameddig nem válik lehetségessé az 1918-as összeomlást megelőző alkotmányos helyzet visszaállítása. Ekkor feleslegessé válik a kisegítő – aktuális – jogrend.⁴²

A **jogfolytonosság** helyreállításának szükségességét illetően a jogtudomány képviselői elvben egyetértettek. Csakhogy másként képzelték el a jogfolytonosság helyreállítását az **alaki jogfolytonosság** hívei, mint az **anyag (tartalmi) jogfolytonosság** hívei. Az alaki jogfolytonosság azt jelentette, hogy „a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése

³⁴ POLNER Ödön (1891): *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*. Budapest, Singer és Wolfner; továbbá POLNER Ödön (1902): *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*. Budapest, Singer és Wolfner.

³⁵ JÁSZI Viktor (1897): *Tanulmányok a magyar-horvát közjogi viszony köréből*. Budapest, Eggenberger; JÁSZI Viktor (1902): *A Pragmatica Sanctio és a házi törvények*. Budapest, Franklin.

³⁶ BALOGH Arthur (1899a): A parlamenti tagok szólásszabadságának és sérthetetlenségének határai. Budapest, [Magyar Jogászegylet]; BALOGH Arthur (1896): *Parlamenti reform*. Budapest, Hornyánszky; BALOGH Arthur (1899b): *A törvényhozó hatalom*. Budapest, Politzer.

³⁷ ifj. VÜTKOVICH Sándor (1894): *A miniszteri felelősség*. Pozsony, Wigand; továbbá ifj. VÜTKOVICH Sándor (1896): *A felsőházak szervezete a főbb államokban*. Pozsony, Wigand.

³⁸ Joó Gyula (1908–1910): *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*. Első-második részlet. Kecskemét, Sziládi László Könyvnyomdája.

³⁹ MÁRFFY-MANTUANÓ Rezső (1905): *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Közjogi tanulmány*. Budapest, Politzer.

⁴⁰ BUZA László (1910a): *Államterület és területi fenségjog. Államjogi tanulmány*. Budapest, Grill; továbbá BUZA László (1910b): *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, Grill.

⁴¹ MOLNÁR Kálmán (1911): *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogról*. Eger, Lic. Ny.

⁴² MOLNÁR Kálmán (1926): *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája.

csupán az alkotmány értelmében arra hivatott tényezők” által történhet meg. Ebből következően kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a képviselőházból és főrendiházból álló, „a szent korona egész testét reprezentáló” törvényhozás – változtathatták meg az ország közjogi (alkotmányjogi) berendezkedését.⁴³ Az alaki jogfolytonosságot a koncepció bírálói a Habsburg-ház restaurációs igényeinek alkotmányjogi igazolásával hozták összefüggésbe függetlenül attól, hogy az alaki jogfolytonosság hívei hangsúlyozták, hogy az alaki jogfolytonosság követelményéből nem következik a Habsburgok uralmának a visszaállítása, sőt még magának a monarchikus államformának a fenntartása sem, hiszen az „alkotmányos törvényhozást” tartalmi szempontból semmi sem köti. Ezzel a felfogással szemben az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei azt tartották elsődlegesnek, hogy a törvények tartalma egyezzen meg az alkotmány szellemével és elveivel.⁴⁴ Amennyiben ez a feltétel teljesül, helyreáll maga a jogfolytonosság is. Az anyagi jogfolytonosság mellett érvelve hivatkoztak arra is, hogy az alkotmányos intézmények módosításakor nemcsak „a törvényes utat” kell tiszteletben tartani, hanem arra is ügyelni kell, hogy az alkotmány reformja a meglévő intézményekben gyökerezzen, és fenntartsa az alkotmányos berendezések összhangját. Az alaki jogfolytonosság tiszteletben tartása ugyanis nem elegendő, hiszen a törvényes út formai betartása mellett esetlegesen „idegen rendszereket” is át lehet ültetni az alkotmányba, illetve érdemben teljesen hátat is lehet fordítani a múltnak.⁴⁵ Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság szempontjából az alkotmányhoz való hűség az alkotmányban évszázadokon át felhalmozott értékekhez való ragaszkodást jelenti. Ez pedig a monarchikus államformához, az alkotmányos kormányzathoz, a kétkamarás törvényhozáshoz, az önkormányzathoz, az állampolgári szabadságjogokhoz, a nemzetiségi jogokhoz, a független bíraskodáshoz, az alaki jogfolytonossághoz, valamint az alkotmány biztosítékaihoz történő ragaszkodásban manifesztálódik.⁴⁶ Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság támogatói úgy tartották, hogy a felsőház felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. törvénycikk elfogadásával lényegében be is fejeződött a jogfolytonosság helyreállítása. Az alkotmányjogi szempontból ekkorra kialakult helyzetet akként értékelték, hogy immáron „a királyi hatalom újbóli megkezdése maradt csak hátra”, addig viszont, amíg ez be nem következik, az államfői funkciókat – szűkített királyi jogkörben – a kormányzó látja el. Vagyis a jogfolytonosság szinte maradéktalanul helyreállt.⁴⁷

2.3.2. A közjogdogmatikai szemlélet megújítása

Az **alkotmányjog-tudomány** művelői a **20. század első évtizedeiben** a magyar közjog történeti és nemzeti jellegének kidomborítása mellett a **közjogdogmatikai** és szükség szerint a **komparatiztikai megközelítést** is alkalmazták. A szakirodalom ugyanakkor az 1920-as évek második felétől már a **történetileg megalapozott közjogi dogmatizmus szemléleti megújítása** mellett foglalt állást. Ennek a szemléleti és módszertani megújulásnak a szükségességét Csekey István vetette fel egyik, éppenséggel Nagy Ernő munkásságát méltató,

⁴³ MOLNÁR 1920, 4–5.

⁴⁴ TOMCSÁNYI 1940, 364.

⁴⁵ EGYED 1943, 48.

⁴⁶ EGYED István (1938): *Hűség az alkotmányhoz*. Budapest, Athenaeum. 7.

⁴⁷ TOMCSÁNYI 1940, 375.

együttal a hazai közjogtudomány aktuális helyzetét is áttekintő tanulmányában. A közjogi irodalomnak a történelmi és a jogdogmatikai módszer mellett „a dolgok dinamikus szemlélésére” lesz egyre inkább szüksége, „amely nem elégszik meg azzal, hogy az alkotmányjogi intézményeknek csak a jogi természetét állapítsa meg, hanem arra törekszik, hogy kimutassa a bennük ható s a hátuk mögött rejlő politikai és történelmi erőket”. Csekey István szerint kizárólag ezzel a **dinamikus szemlélettel**, illetve módszerrel sikerülhet az intézmények értelmét, célját és lényegét a maga teljességében feltárni.⁴⁸ E felvetés továbbgondolása jegyében sürgette Zsedényi Béla is a közjogtudomány új irányaként a dinamikus szemlélet bekapcsolásával a történelmi, politikai, bölcséleti és nemzetközi jogi háttér alaposabb kidolgozásán alapuló feldolgozásokat. Véleménye szerint Molnár Kálmán 1929-ben megjelenő *Magyar közjog* című összefoglalója már ezt a megújult és a korábbiaknál komplexebb felfogást tükrözte. „Hogy a jogdogmatikai módszer legfőbb követelményét mennyire szem előtt tartja, arról a mű beosztása, tárgyalási rendje, a pontos lelkiismeretes precíz fogalom meghatározásokra való törekvés és a mindenkor logikusan kidolgozott, megvilágított és megokolt jogi konstrukciók tesznek tanúbizonyságot. A jelen közjogi helyzet által kikövetelt dinamikus szemlélet viszont új közjogírásunkban ily markánsan még sehol sem jelentkezett.”⁴⁹ Molnár Kálmán vaskos kötete ugyanis éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktuális közjogi problémák nemcsak a gyakorlati politika, hanem az elméleti tudomány problémái is együttal. A szerző további érdemei közé tartozik, hogy korábban csupán elvétve használt forrásokat – parlamenti anyagokat, politikusok és államférfiak megnyilatkozásait – is beható vizsgálat tárgyává tett.⁵⁰

A **közjogtudomány nemzeti jellegének hangsúlyozása** azonban változatlanul fontos szempont maradt. Erre mutatott rá az 1928-ban a Pécsi Tudományegyetemen egyetemi magántanári címre pályázó Zsedényi Béla szakirodalmi munkásságát bemutató bíráló is. A bíráló ugyanis kiemelte, hogy a jelölt nemcsak elméletileg képzett közjogász, hanem „elsősorban magyar közjogász”, akiben a magyar közjogi felfogás elevenen él. Tudományos felkészültsége mellett ugyanakkor a „lelki adottsága” is megvan ahhoz, hogy magyar közjoggal foglalkozzon.⁵¹ A nemzeti génusz kiemelése nem tekinthető pusztán öncélnak, hiszen a nemzeti jelleg kidomborítása a két világháború közötti időszakban túl azon, hogy rendszerkompatibilis felfogás volt – nemzeti elkötelezettség nélkül aligha művelhető a közjogtudomány –, alkalmasnak bizonyult az alkotmányjog világában addigra már megjelenő autoriter, illetve totalitárius törekvések – az úgynevezett „új közjogi irány” – elméleti tompítására.

2.3.3. Az alkotmányjog-tudomány kutatási területei

A két világháború közötti alkotmányjog-tudomány akkor kapott lendületet, amikor alapvető fontosságú alkotmányjogi kérdések kerültek a törvényhozás, illetve a napi politika napi-rendjére. A közjogi provizórium évtizedeiben két ilyen időszak emelhető ki: az 1920-as évek első fele, valamint az 1930-as évek második fele. Az 1920-as évek első felének alkot-

⁴⁸ CSEKEY 1926b, 195–196.

⁴⁹ ZSEDÉNYI Béla (1931): *Molnár Kálmán Magyar közjoga*. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája. 6.

⁵⁰ ZSEDÉNYI 1931, 7.

⁵¹ Jelentése Dr. Molnár Kálmán egyetemi ny. r. tanárnak Dr. Zsedényi Béla habilitacionális kérelme tárgyában Pécs, 1928. május 24. 9–10. Beccsoltva az 1928. június 21-i X. rendes ülése jegyzőkönyvéhez.

mányjog-tudományi irodalmát leginkább az ideiglenes törvényhozó szervként 1920-ban életre hívott nemzetgyűlés jogalapja és hatásköre;⁵² a királykérdés,⁵³ ezzel összefüggésben a Pragmatica Sanctio értelmezése, a királyi trón betöltésének, valamint az uralkodói jog-sítványok gyakorlásának a kérdése; a jogfolytonosság értelmezése; az 1920. évi I. törvény-cikk által megalkotott kormányzói jogkör alakulása;⁵⁴ a választójog szabályozása; valamint a törvényhozás második kamarájának – a felsőháznak – a felállítására⁵⁵ foglalkoztatta. A magyar közjogi tankönyvek első szériája szintén az 1920-as évek közepén látott napvilágot. Az 1930-as évek második felében a választójogi törvény újraszabályozását⁵⁶ – ezen belül is elsősorban a titkosság bevezetésével és a burkoltan jelentkező plurális választójoggal összefüggő kérdéseket –, valamint a kormányzói jogkör újabb kibővítéseit és a felsőház jogkörének kiterjesztését kísérték élnék figyelemmel az alkotmányjog-tudomány művelői.⁵⁷

A kortársak közül Bölöny József arra hívta fel a figyelmet, hogy a lendületesen fejlődő alkotmányjogi irodalomban a terjedelmesebb munkák között inkább csak rendszeres kézikönyvek, mintsem az egyes részletkérdéseket feldolgozó monográfiák jelentek meg. „Közjogunknak számos nagyjelentőségű részletkérdése a mai napig sem nyert kimerítő feldolgozást.”⁵⁸ A kivételek között a korszak termékeny szerzőjének, Egyed Istvánnak az országgyűlési összeférhetlenséget feldolgozó kötetét,⁵⁹ Goltner Dénes választási bíráskodásról szóló monográfiáját,⁶⁰ valamint saját munkái közül a mentelmi jog intézményét bemutató könyvet emelte ki.⁶¹ A magyar közjog „nagyjelentőségű részletkérdéseit” feldolgozó monográfiák köre azonban valamelyest bővebb volt, hiszen idesorolható Zsedényi Béla a törvényhatóságok országgyűlési képviselőtét feldolgozó monográfiája,⁶² Szontagh Vilmos polemikus célzatú *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban* című könyve,⁶³ Feketekuti Mankovics László törvények alkotmányszerűségéről, valamint a miniszterek

⁵² Lásd például EGYED István (1920a): Nemzetgyűlés. *Magyar Jogi Szemle*, 1. évf. 3. sz. 129–135.; továbbá EGYED István (1920b): Nemzetgyűlés és főrendiház. *Jogállam*, 19. évf. 4. sz. 179–184.

⁵³ SZABÓ István (2006): A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. *Iustum Aequum Salutare*, 2. évf. 1–2. sz. 171–189.

⁵⁴ OLASZ Lajos (2009): A kormányzói jogkör. In ROMSICS Ignác szerk.: *A magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948*. Budapest, Osiris. 102–137.

⁵⁵ CSEKEY István (1926a): A felsőház kérdésének irodalma. *Budapesti Szemle*, 54. évf. 204. köt. 592. sz. 467–475.

⁵⁶ CSIZMADIA Andor (1938): A magyar választójog alakulása. *Katholikus Szemle*, 52. évf. 8. sz. 455–465.

⁵⁷ CSEKEY István (1938): *Az alkotmányjogi törvényhozás és irodalom áttekintése Magyarországon az 1937. évben*. Klny. A Jog V. évfolyama 1–2. számából, Szeged; továbbá MOLNÁR Kálmán (1938): *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Pécs, Danubia.

⁵⁸ BÖLÖNY József (1942): *Magyar közjog*. I. kötet. Budapest, [Klein]. 5.

⁵⁹ EGYED István (1937): *Országgyűlési összeférhetlenség. Közjogi és politikai tanulmány*. Budapest, Magyar Jogászegylet. Egyed István szerteágazó közjogi munkásságának bemutatását lásd Koi Gyula (2016): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 12. sz.

⁶⁰ GOLTNER Dénes (1937): *A képviselőválasztások érvényessége feletti bíráskodás alapkérdései*. Szeged, [Városi Ny.].

⁶¹ BÖLÖNY József (1937): *Mentelmi jog*. I. kötet. Budapest, Gergely R. könyvkereskedése.

⁶² ZSEDÉNYI Béla (1927): *A törvényhatóságok képviselőtete az országgyűlésen*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Rt.

⁶³ SZONTAGH Vilmos (1932): *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban*. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája.

államjogi felelősségéről közzétett kismonográfiái,⁶⁴ továbbá Kaas Albert az alkotmányfejlődés fő irányait áttekintő kötete is.⁶⁵

Az **alkotmányjog és az alkotmánytörténet összefüggéseire** világított rá ugyanakkor az **1931-es Eckhart-vita**, amely közvetlenül nem érintette a hatályos alkotmányjogot, hiszen az alkotmánytörténet kérdései körül pattant ki, de a jogtörténészek és történettudósok mellett alkotmányjogászok – miként Tomcsányi Móric és Molnár Kálmán – is megszólaltak az elhúzódó polémiában.⁶⁶ A politikai vihart is kavarázó Eckhart-vita jó alkalmat biztosított arra, hogy a magyar alkotmányfejlődés néhány fontos kérdéséről – miként a történeti alkotmány jelentőségéről vagy a **Szent Korona-tan aktualitásáról** – a közjogász szakma jeles képviselői véleményt nyilvánítsanak. A vitában részt vevő közjogászok azt vetették Eckhart Ferenc, a Budapesti Tudományegyetem alkotmány- és jogtörténet tanszékének professzora szemére, hogy *Jog- és alkotmánytörténet* címen közzétett tanulmányában nem méltatta kellőképp a magyar alkotmányfejlődés sok évszázados múltját, intézményeit és hagyományait, illetve jószerint hallgatott a Szent Korona-tanról is.⁶⁷ Mindezek következtében Eckhart Ferenc írása megbolygatta a magyar közjog egyes fő tételeit is, „amelyek történeti alkotmányunknál fogva a jogtörténeti tényekre támaszkodnak”.⁶⁸ A közjogászok részéről érkező kritikát Eckhart Ferenc azzal hátrította el, hogy a hatályos magyar közjogról és annak tételeiről egyetlen sort sem írt, csupán a közjogászok helytelen alkotmánytörténeti szemléletét tette szóvá.⁶⁹ A Szent Korona-tanról pedig – frappáns válaszként – egy évtizeddel később önálló monográfiát tett közzé.

3. A szocialista államjogtudomány időszaka

3.1. A polgári alkotmányjog-tudomány alkonya

A második világháborús összeomlást követő **koalíciós években** kezdetben a **republikánus** és **polgári demokratikus törekvések** jegyében kívánták Magyarország alkotmányos berendezkedését átalakítani. Ennek szellemében fogadták el a **köztársasági államformát deklaráló**, egyúttal a köztársasági elnöki méltóságot is létrehozó **1946. évi I. törvénycikket**, amelyet a korabeli közjogtudomány „egy új alkotmány csonka kartájának” tekintett.⁷⁰

⁶⁴ FEKETEKUTI MANKOVICS László (1937b): *A törvények alkotmányyszerűsége*. Budapest, Attila Nyomda Rt. (Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából I.); valamint FEKETEKUTI MANKOVICS László (1937a): *A miniszterek államjogi felelősségének a tartalma*. Budapest, Attila Nyomda Rt. (Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából II.)

⁶⁵ KAAS Albert (1926): *Az alkotmányfejlődés tényezői*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

⁶⁶ Lásd KARDOS József (1985): *A szentkorona-tan története 1919–1944*. Budapest, Akadémiai. 154–172.; továbbá BÓDI Stefánia (2015): A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 327–341.

⁶⁷ ECKHART Ferenc (1931b): Jog- és alkotmánytörténet. In HÓMAN Bálint szerk.: *A magyar történetírás új útjai*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 269–320.

⁶⁸ TOMCSÁNYI Móric (1931): A magyar közjog és jogtörténet téves szemlélete. *Magyar Jogi Szemle*, 1931. április. 161.

⁶⁹ ECKHART Ferenc (1931a): A magyar alkotmányfejlődés. *Magyar Jogi Szemle*, 1931. május. 202.

⁷⁰ CSEKEY 1947, 10.

Ez az értékelés egyúttal azt a felismerést is magában hordozta, hogy Magyarország elmozdult a történeti alkotmány felől az írott alkotmány elfogadásának irányába. A királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó jogszabályok hatályon kívül helyezésével ugyanakkor a jogalkotó arra is utalt, hogy a népszuverenitás alapján álló 1946. évi I. törvénycikk a monarchikus államiságot legitimáló doktrinális elemekkel, miként a Szent Korona-tannal is szakítani kívánt. A polgári alkotmányjog-tudomány képviselői ugyanakkor arra törekedtek, hogy a történeti alkotmány időszakának bizonyos elveit és intézményeit összhangba hozzák az 1946. évi I. törvénycikk republikánus közjogi felfogásával. Alkotmányjogi előadásában Molnár Kálmán arra tett kísérletet, hogy a Szent Korona-tant a kialakuló köztársasági berendezkedés keretei között helyezze el. „Magyarország az 1946. évi I. tc.-kel az ősi királysági államformát váltotta fel, ezzel történelmi alkotmányának több alaptételét helyezte hatályon kívül. Hatályban maradt viszont a szent korona tanának éppen legalapvetőbb tétele: hogy Magyarországon minden hatalom forrása maga a nemzet, az államilag szervezett nép.”⁷¹ A Werbőczy István által formába öntött Szent Korona-tan nem más, mint a nép lelkéből kifejlesztett államalkotó gondolat, miszerint minden hatalom forrása a nemzet – tehát nincs „tyrannizmus, despotia, diktatúra” –, s ennek jelképe maga a Szent Korona. A Szent Korona-tan utóbb a legerősebb fegyver lett az osztrák elnyomó törekvésekkel szemben. „Hogy jogi géniuszunk magyar tudott maradni ennek (mármint a szent korona tannak) köszönhető.”⁷² Molnár Kálmán szándéka nyilvánvalóan arra irányult, hogy a történeti alkotmány korszakának „vállalható” elemeit beépítse a kialakuló új közjogi keretek közé.

A polgári demokratikus alkotmányos törekvések azonban hamarosan zátonyra futottak, hiszen a **Szovjetunió érdekszférájához tartozó Magyarország** – más közép-kelet-európai államokhoz hasonlóan – a **népi demokratikus átalakulás** útjára kellett, hogy lépjen. A polgári alkotmányjog-tudomány még aktív képviselőit pedig – miként Molnár Kálmánt, Csekey Istvánt és Bölöny Józsefet – az 1948-as népi demokratikus fordulatot, valamint a szocialista jogászképzésre történő áttérést követően kiszorították az egyetemokről és a tudományos közéletből.⁷³

3.2. Fogalmi közelítések a szocialista államjoghoz

A szocialista korszak egyik vezető államjogásza, Kovács István, a szegedi jogi kar államjogi tanszékének professzora a szocialista államjogtudomány kialakulásának egyik jellemző vonását abban látta, hogy a felszabadulást követő fejlődés során alig lehetett találkozni a régi államjogtudomány képviselőivel.⁷⁴ Ez a megállapítás nyilvánvalóan arra vonatkozott, hogy a szocialista államjogtudományt nem a tudományos életből addigra már eltávolított polgári

⁷¹ MOLNÁR Kálmán [é. n.]: *Magyar alkotmányjog*. Budapest, Bonitas jogi szeminárium. 54.

⁷² MOLNÁR [é. n.] 11.

⁷³ A polgári közjogtudomány megbélyegzéséhez lásd HAJDÚ Gyula (1948): Jogfejlődés a népi demokráciában. *Jogtudományi Közlöny*, 3. évf. 1948. október 20. 330.; továbbá BEÉR János (1948): Magyar közjog. *Jogtudományi Közlöny*, 3. évf. 1948. október 20. 334–335.

⁷⁴ KOVÁCS 1978, 91.

jogtudomány képviselői alapozták meg, illetve művelték.⁷⁵ Az 1948-as politikai fordulat után kiépülő új államhatalom kétségkívül azokra a marxista-leninista szemléletű szakemberekre támaszkodott, akik „a szocializmushoz való átmenet” lehetősége felől szemlélték a kiépülő állam- és jogrendszer újjáépítésének feladatát.⁷⁶

A **szocialista államjog fogalmát** illetően a diszciplína hazai megalapozásában közreműködő Beér János az alábbiakat emelte ki: „A szocialista magyar államjog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek társadalmunk államilag szervezett legfontosabb viszonyait rendezik; rendezik tehát a társadalmi rendünk alapjaival, valamint az államhatalmi szervekkel összefüggésben keletkező összes jogviszonyokat, továbbá az államhatalom gyakorlásában résztvevő egyéb szervek létrehozásának, felépítésének egymáshoz és az állampolgárokhoz fűződő kapcsolatainak alapját képező jogviszonyokat; rendezik végül az állampolgároknak az államhoz való tartozására vonatkozó jogviszonyokat is.”⁷⁷ Évtizedekkel később a szocialista államjog fogalma kapcsán Kovács István pedig arra mutatott rá, hogy a szocialista államjog – és ennek kódexe, a szocialista alkotmány – nem korlátozódhat az államszervezet viszonyaira, hanem az államhatalom felépítését és működését a társadalom egész struktúrájával összefüggésben határozza meg, aminek következtében feloleli a jogrendszernek azokat a legjelentősebb szabályait, amelyek nemcsak az állam szervezetét, hanem az állami tevékenység alapvető irányát is meghatározzák.⁷⁸

3.3. Kutatási irányok és területek

Az **első szocialista** felfogásban készült *Magyar alkotmányjog* című **tankönyv 1951-ben** – két esztendővel a Magyar Népköztársaság Alkotmányának elfogadása után – jelent meg Beér János, a budapesti jogi kar államjogi tanszékének professzora szerkesztésében. Az első időszakban a marxista-leninista szemléletű alkotmányjogi, illetve államjogi tankönyveket a fővárosi és vidéki (pécsi, szegedi) jogi karok szerzői kollektívái írták, ám az 1970-es évektől a jogi karok már saját tankönyveket (tansegédleteket) adtak ki, amelyeket szerzőként vagy szerkesztőként az egyetemek vezető államjogászai – Kovács István (Szeged), Bihari Ottó (Pécs), Ádám Antal (Pécs), Schmidt Péter (Budapest) – jegyezték. A korszak meghatározó jelentőségű tankönyvei közé tartozott a Beér János – Kovács István – Szamel Lajos által jegyzett, több kiadást megért *Magyar államjog* című kötet.

Az államjogi tankönyvek és jegyzetek megjelenése ugyanakkor ösztönzőleg hatott a **magyar államjog** alap- vagy részkérdéseit feldolgozó **monográfiák** és **gyűjteményes munkák** megírására. A korai monografikus feldolgozások közé tartozott – a teljesség igénye nélkül – Bihari Ottónak az államhatalom helyi szerveiként működő tanácsok bizottságairól,⁷⁹ Szamel Lajosnak a jogforrásokról,⁸⁰ Ádám Antalnak a kollektív államfői testületről,

⁷⁵ A polgári felfogású alkotmányjogászok közül Csekey István taníthatott a legtovább (1951-ig) a pécsi jogi karon.

⁷⁶ KOVÁCS 1978, 91.

⁷⁷ BEÉR János (1958): Az államjog tárgya és rendszere. *Jogtudományi Közöny*, 13. évf. 11–12. sz. 415.

⁷⁸ KOVÁCS István (1977a): Az államjog a jogrendszerben. *Gazdaság és Jogtudomány*, 11. évf. 1–2. sz. 45.

⁷⁹ BIHARI Ottó (1958): *A tanácsok bizottságai*. Budapest, Közgazdasági Könyvkiadó.

⁸⁰ SZAMEL Lajos (1958): *A jogforrások*. Budapest, KJK.

a Népköztársaság Elnöki Tanácsáról,⁸¹ valamint Takács Imrének a járási tanácsok feladatairól szóló könyve.⁸² A témák alapján igen jól érzékelhető, hogy az államjogtudományi monográfiák ekkoriban döntő részben az államszervezeti kérdések feltárására koncentráltak. Az államjogi szakkönyvek világnézeti irányultsága ugyanakkor már a témaválasztás alapján is nyilvánvalóvá válhatott, amint ezt Kovács István *A burzsoá alkotmányosság válsága*⁸³ című kötete is mutatja. A későbbiekben – az 1970-es és 1980-as években – megjelenő monografikus feldolgozások közül említést érdemel Bajáki Veronikának az állampolgársági jogot,⁸⁴ Rácz Attilának az igazságszolgáltatási szervezet elvi kérdéseit feltáró,⁸⁵ valamint Török Lajosnak az állami ellenőrzés rendszerét feldolgozó kötete.⁸⁶

A szocialista államjogtudomány művelői – a szocialista jog primátusából kiindulva – elvi és ideológiai megfontolások miatt hosszabb időn keresztül tartózkodtak az összehasonlító módszer alkalmazásától. Bihari Ottó 1963-ban megjelenő *Az államhatalmi-képviselői szervek elmélete* című kötete viszont már éppen arra hivatkozott, hogy az államjog fontosabb intézményeit a nemzetközi tapasztalatok alapján kell megvizsgálni, és a vizsgálatok nyomán levont következtetések alapján lehet a fejlődés közös vagy éppen séggel eltérő vonásaira rámutatni. Monográfusként és tankönyvíróként Bihari Ottó államjogi munkásságát a későbbiekben is meghatározta a komparatistikai módszer alkalmazása.⁸⁷ A „külső” összehasonlítás a kapitalista és a szocialista világrendben érvényesülő megoldások összevetésére, míg a „belső” összehasonlítás a szocialista táborhoz tartozó államok megoldásainak összehasonlítására irányult.

Államjogtudományi, illetve alkotmányjog-tudományi kutatásokat ugyanakkor nemcsak a jogi karokon, hanem az 1949-ben megalakult **MTA Állam- és Jogtudományi Intézetben** is folytattak, amelynek államjogi osztályát hosszú évtizedeken keresztül Kovács István – az intézet későbbi igazgatója – vezette. Az államjogi osztályon a tudományág elismert képviselői – Halász József, Rácz Attila, Schmidt Péter – hosszabb időszakon keresztül folytattak kutatásokat. Az intézet gondozásában jelent meg az *Állampolgárok alapvető jogai és kötelességei* című tanulmánykötet (1965) is, amely – Lőrincz Lajos értékelése szerint – a nyugati világban is nagy feltűnést keltett, és hozzájárult az intézet nemzetközi kapcsolatainak bővüléséhez.⁸⁸ Érdeklődésre tartott számot az intézet további alkotmányjogi kiadványai közül *Az emberi jogok dokumentumokban* című forrásgyűjtemény (1976), valamint *Az új államok alkotmányai* című kétkötetes összeállítás (1964, 1966) is.

Az intézet keretei között működött 1981 és 1991 között az **Államtudományi Kutatások Programirodája**, amely a Kilényi Géza vezetése alatti időszakban már a politikai, jogi és alkotmányos rendszerváltás tudományos előkészítésében is közreműködött. A programiroda kiadványai között olyan alkotmányjogi összeállítások (dokumentációk és feldolgozások) is megjelentek – például az alkotmánybíráskodás modelljeiről, az ombudsmani

⁸¹ ÁBÁM Antal (1959): *A Népköztársaság Elnöki Tanácsa*. Budapest, KJK.

⁸² TAKÁCS Imre (1963): *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, KJK.

⁸³ KOVÁCS István (1953): *A burzsoá alkotmányosság válsága*. Budapest, Szikra.

⁸⁴ BAJÁKI Veronika (1982): *Az állampolgárság*. Budapest, KJK.

⁸⁵ RÁ CZ Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai.

⁸⁶ TÖRÖK Lajos (1971): *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere*. Budapest, KJK.

⁸⁷ Lásd BIHARI Ottó (1969b): *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Budapest, KJK.; továbbá BIHARI Ottó (1967): *Összehasonlító államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.

⁸⁸ LŐRINCZ Lajos (2010): *Az Alkotmányjogi és Közigazgatási Osztály rövid története. Állam- és Jogtudomány*, 51. évf. 1. sz. 63–70.

intézményről, a közigazgatási bírásokról, az állampolgári jogokról vagy a számvevőszék működéséről –, amelyeket a politikai döntéshozók és jogalkotók már a rendszerváltó törvények megalkotása során figyelembe vehettek. Az alkotmányjog-tudomány ily módon vette ki a részét az 1988/1989-es „jogállami forradalom” szakmai megalapozásából.

XI. Állami és nemzeti jelképek

Schweitzer Gábor

A jelképek az emberi természet legmélyebb rétegeinek kifejezésekként kísérik végig a civilizáció fejlődését.¹ Az emberiség történetében alig volt olyan közösség, testület vagy szervezet, amely hatalmának kifejezése vagy megjelenítése céljából ne használt volna valamiféle jelképet. A szimbólumok ebből következően a nemzetek és az államok történetéhez is szorosan hozzátartoznak. A jog számára az állami és nemzeti jelképek ugyanakkor az állam szuverenitását, valamint az állampolgárok, illetve az államhoz nemzeti érzésük révén kötődő személyek összetartozását fejezik ki.²

A széles körű konszenzus által övezett állami és nemzeti szimbólumok az állami szuverenitás és a nemzeti identitás kifejezésére és megjelenítésére egyaránt alkalmasak. Az állami és nemzeti jelképek külső és belső funkcióval egyaránt rendelkeznek. A szimbólumok külső funkciója az adott politikai közösség szuverenitásának és önazonosságának reprezentálása, belső funkciója pedig az adott államhoz kötődő személyek integrálása, összetartozásuk megjelenítése.³ Az állami és nemzeti szimbolika megalkotása és a jelképek használatának szabályozása az alkotmányjog területéhez tartozik.

1. Magyarország állami és nemzeti szimbólumai

Az Alaptörvény által nevesített állami és nemzeti szimbólumok – **a címer, a zászló és a himnusz – közvetlen szabályozási előzményei a rendszerváltás időszakáig nyúlnak vissza.** A Magyar Köztársaság alkotmányos rendszerét kialakító alkotmányrevízió, illetve alkotmánymódosítások időszakában több lépésben állapították meg az állami és nemzeti jelképek körét. Az 1989. évi XXXI. törvény a Magyar Köztársaság fővárosáról, valamint himnuszáról rendelkezett⁴. Az első szabad választást követően elfogadott 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság zászlaját,⁵ az 1990. évi XLIV. törvény pedig a Magyar Köztársaság címerét állapította meg.⁶

¹ FONTANA, David (1995): *A szimbólumok titkos világa. Jelképek, jelképrendszerek és jelentéseik*. Budapest, Tercium. 8.

² LAMM Vanda főszerk. (2009a): *Jogi Lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 44.

³ HALÁSZ Iván (2014): Az állam és jelképei. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 32.

⁴ 1989. évi XXXI. törvény 36. §.

⁵ 1990. évi XL. törvény 50. §.

⁶ 1990. évi XLIV. törvény 1. §.

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

A főváros tekintetében értelemszerűen nem merültek fel vitás kérdések. A polgárosodás korától **a közigazgatási értelemben 1872-ben egyesített Budapest hazánk fővárosa**. Tradicionálisan itt összpontosulnak a legfőbb államhatalmi, közigazgatási, kulturális és gazdasági szervek, illetve intézmények. A főváros szimbolikájához tartozik továbbá, hogy a sajtóban egy-egy országot gyakorta a fővárosával jelölnek meg. Magyarországtól eltérően ugyanakkor egyes országokban érzékeny politikai és diplomáciai kérdést válthatott, illetve válthat ki a főváros megválasztása.⁷

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

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

A rendszerváltás folyamatában elfogadott alkotmánymódosító törvények a záró rendelkezéseket megelőző Alkotmány XIV. fejezetében állapították meg a Magyar Köztársaság fővárosát és nemzeti jelképeit. Ebben a fejezetben rögzítették tehát a Magyar Köztársaság

⁷ A két világháború közötti időszakban a lengyelek által elfoglalt Vilnius (Vilna) volt Litvánia fővárosa, miközben a litván állam legfőbb szervei Kaunasban működtek. Az elmúlt évtizedekben pedig az izraeli főváros kiválasztása számított ilyen szentitív kérdésnek. Miközben Jeruzsálem Izrael fővárosa, több ország Tel-Avivban tartja fenn külképviseletét. HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben*. Pozsony, Kalligram. 28–29.

fővárosáról,⁸ himnuszáról,⁹ zászlajáról, címeréről,¹⁰ valamint a jelképhasználati törvény elfogadásáról szóló előírásokat.¹¹

Az állami és nemzeti szimbólumok lényegében a klasszikus elemeket tartalmazták, hiszen a főváros megnevezése mellett a legáltalánosabb jelképeket nevesítették. A magyar megoldás annyiban részletező is, amennyiben az állami és nemzeti szimbólumok megnevezésén túlmenően a jogalkotó pontos leírást is adott a jelképekről.

Létezhetnek természetesen **további állami és nemzeti jelképek** is. Több állam alkotmánya, illetve jogrendszere ismeri az állami jelszó vagy jelmondat intézményét. Ezen jelmondatok legismertebbike a Francia Köztársaság jelmondata: „Szabadság, egyenlőség, testvériség.” Vannak továbbá államok, miként a Cseh Köztársaság, amelyek az állami pecsétet és a köztársasági elnöki zászlót is nevesítik a szimbólumok között.¹²

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

„F) cikk

(1) Magyarország fővárosa Budapest.”

„I) cikk

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

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

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

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

A korábbihoz képest lényegi eltérést jelent, hogy az Alaptörvény meghatározta az állami színek jelentését, továbbá a címer és a zászló vonatkozásában lehetővé tette a történelmileg kialakult további formák használatát is.¹³ Míg az alkotmányi szabályozás a fővárosról és a nemzeti jelképekről ugyanabban a fejezetben rendelkezett, addig az alaptörvényi szabályozás külön cikkben rendelkezett a fővárosról és az állami és nemzeti szimbólumokról.

⁸ A Magyar Köztársaság fővárosa Budapest.

⁹ A Magyar Köztársaság himnusza Kölcsey Ferenc *Himnusz* című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.

¹⁰ A Magyar Köztársaság címere hegyes talpú hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármashalomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.

¹¹ A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹² HALÁSZ 2014, 32–33.

¹³ Az Alaptörvény szimbolikus elemeinek értelmezéséhez lásd SMUK Péter (2015): A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör. 383–393.

Az állami szimbolika összességében akkor tekinthető koherensnek, ha a jelképek – egyéb szempontok figyelembevételével – az államformával is összhangban vannak.

2. A Szent Korona szimbolikája

A Szent Korona megítélése a rendszerváltás időszakában értékelődött át.¹⁴ A rendszerváltást követően a Szent Korona heraldikai díszítő elemként került be az államcímberbe. A Magyar Köztársaság címerének a leírása szerint „[a] pajzson a magyar Szent Korona nyugszik”. Az uralkodói felségjelvény tehát címertani jelentőséget kapott. A Szent Korona „közjogiasítására” ugyanakkor a Szent István államalapításának emlékére és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény törekedett. A „koronátörvény” az uralkodói felségjelvény kitüntetett történelmi szerepét a preambulumban az alábbiakban foglalta össze: „A Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban.” A jogalkotó a Szent Koronát, valamint a koronázási palást kivételével a koronázási jelvényeket – a királyi jogart, az országalmát, valamint a koronázási kardot – kiemelte a muzeális ereklyék köréből, és a Magyar Nemzeti Múzeumból a nemzeti szuverenitást megtestesítő Országgyűlés ortalma alá helyezte azokat. A Szent Koronának és a hozzá tartozó jelvényeknek a védelme, megóvása, valamint a velük kapcsolatos intézkedések megtétele érdekében pedig létrehozta a köztársasági elnök vezetésével működő **Szent Korona Testületet**.

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

Az Alaptörvény szövegében ugyanakkor a Szent Korona már nemcsak a címerleírásban szerepel heraldikai díszítőelemként, hanem **önálló funkcióval is rendelkezik** a Nemzeti hitvallásban, hiszen a Szent Korona az alkotmányozó hatalom értelmezésében „Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét” testesíti meg. Szembetűnő a jelen idejű megfogalmazás. A múlt idő használatával szemben, legalábbis az 1945 előtti időszak vonatkozásában, nem merülhet fel kétség. A jelen idő használata azonban azt sugallja, mintha a monarchikus időszakot felidéző Szent Koronának nemcsak historikus, hanem aktuális közjogi jelentősége is lenne. Mígözben a Szent Korona hazánk legbecsesebb jogtörténelmi ereklyéi közé tartozik, a közjogi változásoktól, mindenekelőtt attól, hogy az 1946. évi I. törvény Magyarország államformáját köztársaságként állapította meg, nem lehet elvonatkoztatni. Az 1946. évi I. törvény záró rendelkezése pedig a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályt hatályon kívül helyezte. Ez a rendelkezés értelemszerűen nemcsak a tétéles jogra, hanem a tétéles jog mögött húzódó teóriákra is vonatkozik. A monarchikus államiságot megtestesítő Szent Korona-tan,

¹⁴ HALÁSZ–SCHWEITZER 2010, 85–101.; továbbá SZENTE Zoltán (2011): A historizáló alkotmányozás problémái – a történelmi alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 3. sz. 1–13.

illetve a Szent Korona ily módon a közjogtörténeti relikviák közé került. A köztársasági államformára történő áttéréssel összefüggésben megszűnt a Szent Korona, illetve a Szent Korona-tan közjogi funkciója, hiszen a népszuverenitásra alapozott republikánus közjogi berendezkedés szükségtelenné tette az államiság monarchikus ideákat felidéző legitimációját. Az sem tekinthető véletlennek, hogy az 1946 és 1949 közötti Magyar Köztársaság a Szent Korona nélküli Kossuth-címert tette államcímerévé, ezzel is jelezve a monarchikus állami időszak lezáródását.

A Nemzeti hitvallás értelmezésében a Szent Korona nemcsak az alkotmányos állami folytonosságot, hanem a nemzeti egységet is megtestesíti. A nemzeti egységet ugyanakkor az Alaptörvény értelmében – miként korábban az Alkotmány rendelkezése szerint is – a köztársasági elnök is megtestesíti, ami a Szent Koronával összefüggésben további értelmezési kérdéseket vet fel.¹⁵

3. Az államnév szimbolikája

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

Megkülönböztethető egymástól ugyanakkor a rövid alakos államnév (országnev) a hosszú alakos államnév (alkotmányos államnév): például Franciaország – Francia Köztársaság, Dél-Afrika – Dél-afrikai Köztársaság, Pakisztán – Pakisztáni Iszlám Köztársaság, Brazília – Brazil Szövetségi Köztársaság. E kétféle megnevezés ritkán esik egybe: például Románia, Ukrajna, 2012 óta pedig Magyarország esetében.¹⁶

Miután az államnév identitáshordozó és identitásközvetítő funkcióval rendelkezik, az államnév megválasztása, illetve megváltoztatása nem tekinthető pusztán szimbolikus jelentőségű döntésnek. Az Alaptörvény hazánk rendszerváltás idején elfogadott alkotmányos államnevét megváltoztatta, hiszen a Magyar Köztársaság megnevezés helyett az Alaptörvény deklarálta, hogy „HAZÁNK neve Magyarország”.¹⁷ Az Alaptörvény indokolása szerint a javaslat egyértelművé tette, hogy a magyar állam neve – mind a bel- földi, mind a külföldi szóhasználatban – Magyarország. „Hazánkat ezer éve ezzel a névvel illették itthon és külföldön egyaránt.”¹⁸ Azaz az alkotmányozót a javaslat megtétele során elsősorban a történeti szempontok befolyásolták. Az államnév 2011-es megváltoztatásával

¹⁵ MAJTÉNYI Balázs (2011): „Vár állott, most kőhalom.” Alaptörvény és irodalom. *Fundamentum*, 15. évf. 4. sz. 103–104.

¹⁶ Az államnév megválasztásával és megváltoztatásával összefüggő kérdésekről lásd TAKÁCS Péter (2015c): *Az államok nevééről. Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 1. sz. 44–74.; továbbá TAKÁCS Péter (2015b): *A rózsza neve: Magyar Köztársaság. Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről*. Budapest, Gondolat.

¹⁷ Alaptörvény A) cikk.

¹⁸ Alaptörvény. Részletes indoklás. Alapvetés. Az A) cikkhez.

kapcsolatban ugyanakkor a szakirodalom arra hívta fel a figyelmet, hogy a magyar államot az Alaptörvény nem egyszerűen átnevezte, hanem egyik nevét azon a módon szüntette meg, hogy annak a funkciójában a másik név használatát rendelte el.¹⁹ Hazánk ennek következtében olyan köztársasággá alakult át, amely két évtizeddel a rendszerváltás után „fontosnak tartotta nem-köztársaságként megnevezni önmagát”.²⁰ Ezzel a névváltoztatással Magyarország azon államokhoz csatlakozott, amelyek nem tesznek különbséget az alkotmányos államnév és az országnév között, ugyanakkor az a körülmény sem hagyható figyelmen kívül, hogy a köztársaság kifejezés alkotmányos államnévből történő kikerülése a republikánus eszméktől és hagyományoktól való eltávolodásként is értelmezhető.

4. Az állami és nemzeti jelképek használata

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

A jogalkotó tételesen sorolta fel azokat a szervezetet, amelyek hivatali feladataik ellátása során engedély nélkül használhatják az államcímet.²¹ A köztársasági elnök és a miniszterelnök ugyanakkor a díszített államcímer használatára is jogosultak. Miközben az államcímet a bankjegyeken fel kell tüntetni, addig az állampapírok és pénzermék vonatkozásában a jogalkotó az államcímer feltüntetését lehetőségként nevesítette. Az államcímer használata nem megengedett a természetes személy számára a foglalkozás vagy a hivatás gyakorlása során, ugyanakkor a törvényi kivételektől eltekintve a jogi személy vagy a jogi személyiség nélküli szervezet sem használhatja tevékenysége során szervezeti jelképként az államcímet vagy az államcímer elemeit. A jelképhasználati törvény tételesen felsorolja azokat a középületeket, amelyeken, illetve amelyek előtt Magyarország zászlaját vagy lobogóját állandó jelleggel ki kell tűzni, illetve fel kell vonni.²²

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

¹⁹ TAKÁCS Péter (2015a): A magyar állam átnevezéséről. MTA Law Working Papers, 2015/7. sz. 3.

²⁰ TAKÁCS 2015a, 3.

²¹ 2011. évi CCII. törvény 1. §. A felsorolásban szerepel – többek között – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat stb.

²² 2011. évi CCII. törvény 7. §. A felsorolásban szerepel – többek között – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság stb.

A helyi önkormányzatok és a magyarországi nemzetiségek mint államalkotó tényezők szintén kialakíthatják saját szimbólumaikat. A rendszerváltást követően a legtöbb magyarországi nemzeti vagy etnikai kisebbség megalkotta az önazonosságát kifejező jelképeit. A jelképekről a szervezeti és működési szabályzat (például roma, szerb, bolgár önkormányzat) vagy külön közgyűlési határozat rendelkezett (például német, szlovák, horvát önkormányzat).²³ A hatályos szabályozás szerint a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat címerének a magyar államcímertől jól megkülönböztethetőnek kell lennie. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címerének szakszerű és hiteles megállapítása érdekében állították fel 2016-ban a **Nemzeti Címer Bizottságot**,²⁴ amely a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címertervét annak elfogadása vagy módosítása előtt véleményezi.

A zászló és a lobogó használatára vonatkozó törvényi rendelkezések közé került ugyanakkor az **országzászló felállításáról szóló rendelkezés**. Ennek értelmében a helyi önkormányzat képviselőtestülete kormányrendeletben megállapított előírások szerint a helyi önkormányzat közigazgatási területén dönthet az országzászló felállításáról.²⁵ Az országzászló mint jelkép létrejött szorosan összefügg az első világháborút követő területi revíziós törekvésekkel, hiszen az akkoriban kibontakozó országzászló-mozgalom lényege abban rejlett, hogy a nemzeti lobogót – nyilvánvalóan a gyász jeleként – mindaddig félárbócra eresztve kell tartani, amíg Magyarország vissza nem szerzi az 1921. évi XXXIII. törvénycikk által becikkelyezett trianoni békeszerződés következtében elvesztett területeit. Az első országzászlót – pontos elnevezéssel ereklyés országzászlót – a budapesti Szabadság téren állították fel 1928-ban.²⁶ A második világháborút követően az országzászlókat elbontották. Újbóli felállításukra a rendszerváltást követően sor került. Ennek a jelképnek az állami és nemzeti szimbólumok közötti újjáéledése azonban problematikus, már csak Magyarország államhatárainak az 1947. évi XVIII. törvény által becikkelyezett párizsi békeszerződésben történt megállapítása miatt is.²⁷

5. Az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi védelme

Tekintettel arra, hogy a szimbólumok az állami és nemzeti szuverenitást jelképezik, fokozott jogi védettség alatt állnak. A jelképhasználati törvény maga is utal arra, hogy a címer és a zászló használata során mindenki köteles megőrizni azok tekintélyét és méltóságát. A szimbólumok büntetőjogi védelme ugyanakkor nem következik közvetlenül az Alaptörvényből, hiszen abban nincs semmiféle utalás erre nézve. A jogalkotó későbbi akaratán múlott, hogy jogi védelmet biztosított-e a szimbólumok számára. Ez egyrészt a használatukra, másrészt a tekintélyük és méltóságuk megőrzésére vonatkozik.

²³ A magyarországi nemzetiségek jelképeihez lásd HALÁSZ–SCHWEITZER 2010, 150–168.

²⁴ A Nemzeti Címer Bizottságot a 2011. évi CCII. törvény 4. § (2) bekezdése alapján a 138/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet állította fel.

²⁵ A jogalkotó által hivatkozott kormányrendelet a kézirat lezárásáig nem készült el.

²⁶ Az országzászlóhoz lásd TEGZES Ferenc (2010): Egy tér a revíziós politika szolgálatában – A Pécsi Országzászló szerepe a város társadalmi életében. In MÁRFI Attila szerk.: *Utcák, terek, épületek Pécsen*. Pécs, Baranya Megyei Levéltár. 267.; továbbá POTÓ János (1988): Revíziós emlékművek. *História*, 10. évf. 2–3. sz. 41–42.

²⁷ Lásd az 1947. évi XVII. törvény I. részének 1. cikkét.

Magyarországon az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi oltalmát a rendszerváltást követően elsőként az 1993. évi XVII. törvény 55. §-a teremtette meg, amely a Büntető Törvénykönyvet a „nemzeti jelkép megsértése” tényállásával egészítette ki (269/A. §). Ennek értelmében, aki nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A bűncselekmény jogi tárgya maga a jelképeiben, szimbólumaiban megjelenő állam. A tényállásban szereplő „sértő vagy lealacsonyító kifejezés” használata alatt a büntetőjog általában a megvető, becsmérő, sértő szavakat, illetve kijelentéseket érti. Ez a cselekmény csak szándékos elkövetés esetén büntetendő.

Felmerül a kérdés, vajon a nemzeti jelképek büntetőjogi védelme korlátozza-e a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság a 13/2000. (V. 12.) AB határozatában korábbi határozataira támaszkodva arra a következtetésre jutott, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában. A nemzeti jelképek megsértése esetén azonban másféle magatartásról van szó. Más számításba vehető jogi eszköz hiányában pedig a büntetőjogi szankció alkalmazása nem tekinthető aránytalannak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a nemzeti jelképeket illető negatív tartalmú vélemények, a jelképek történetére, értékére, közjogi jelentőségére vonatkozó tudományos nézetek, művészi kifejezések, illetőleg kritikák hangoztatása, esetleg megváltoztatásukat vagy eltörlésüket célzó javaslatok kifejezésre juttatása értelemszerűen nem eshet büntetőjogi szankcionálás alá, hanem része a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságának”.²⁸

Az új Büntető Törvénykönyvről rendelkező 2012. évi C. törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlatos tényállás alapján – ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg – vétségnek minősíti és egy évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti a nemzeti jelkép megsértését.²⁹ A sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata mellett azonban a jogalkotó a nemzeti jelkép meggyalázását is a tényállás részévé tette. A korábbi szabályozáshoz képest további különbséget jelent, hogy a büntetőjogi védelemmel összefüggésben az állami és nemzeti jelképek köre a Szent Koronával bővült. A Szent Korona büntetőjogi védelme ugyanakkor a szakirodalom álláspontja szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a szólásszabadság nehezen védhető korlátozását jelenti.³⁰

²⁸ 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61, 70–71.

²⁹ 2012. évi C. törvény 334. §. Lásd KOLTAY András (2016): Dorian Grey képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 3. kötet. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer.

³⁰ SMUK 2015, 393.

XII. A politikai közösség fogalma, összetevői és alapértelmei

Halász Iván

1. A magyar nemzet és a magyar politikai közösség

A mindenkori alkotmány és a választójogi törvények együttesének egyik alapvető feladata, hogy pontosan kijelöljék a népszuverenitás alanyaként felfogható alkotmányos nép, avagy másként fogalmazva az adott ország politikai közösségének a határait. **A jelenlegi magyar szabályozás érdekessége az, hogy az inkább a politikatudományra jellemző „magyar politikai közösség” fogalom közvetlenül az Alaptörvényben nyert helyet.**¹ A Nemzeti hitvallás elnevezésű preambulum ugyanis a következőképpen fogalmaz: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” E mondat főleg a hazai nemzetiségeket próbálja elhelyezni a hatályos közjogi rendszerben, de sokat elárul a 2011. évi alkotmányozó terminológiájáról és nemzetfelfogásáról.

A népről többféle értelemben lehet beszélni. A természetes-szociológiai, illetve eszmetörténeti értelemben a nép az emberek közössége, amelyet több objektív és szubjektív tényező határoz meg. Ilyen tényező lehet a közös származás tudata, a közös lakóhely és kultúra, továbbá közös történelmi emlékezet és ebből kifolyólag a közösen vallott erkölcsi-politikai alapelvek, de nagyon fontos lehet a szubjektív egymáshoz tartozás tudata. **Az alkotmányjogban azonban a nép főleg jogi fogalom.** Ebben az értelemben **a nép azokat a természetes személyeket öleli fel, akik reálisan vagy potenciálisan rendelkeznek a politikai részvételi jogokkal,** azaz azon jogosítványokkal, amelyek révén befolyásolni képesek az általuk alkotott politikai közösség döntéshozatalát.²

A nép fogalmának ez a megkülönböztetése nagyon hasonlít a nemzetfogalom körüli dilemmákra. A nép és nemzet ugyan nem teljesen azonos fogalmak, de közjogi szempontból nagyon közel állnak egymáshoz, mondhatni átfedésben vannak. Emiatt a nemzetfogalom belső differenciálódását is célszerű tisztázni. **A társadalomtudományi szakirodalom a nemzetet alapvetően kétféle módon értelmezi – egyrészt politikai vagy államnemzetként, másrészt kulturálisan és nyelvileg meghatározott kulturális nemzetként.** Az előbbi először az angolszász térségben terjedt el, de igazi lendületet a fogalomnak a francia felvilágosodás és az abból táplálkozó 1789-es nagy francia forradalom adott. A francia forradalom az „egy nép, egy terület (vagy állam), egy kormány” jegyekkel

¹ Az alkotmányos nép fogalmat sem régen, sem most nem használják a magyar alkotmányos dokumentumok.

² PETRÉTEI 2009a, 185.

határozta meg a nemzetet. Innen már csak egy lépést kellett megtenni a modern nemzet-állam gondolatához.³

A nemzetnek ez az állami, illetve állampolgári felfogása azonban nem volt alkalmazható minden politikai helyzetre és történelmi kihívásra. Ez különösen igaz volt a politikailag szétdarabolt német nyelvterületre, ahol éppen a francia forradalom hatása alatt született meg a német egység gondolata, amely azonban csak több mint hetven évvel később tudott megvalósulni. A francia nemzetfelfogás a nyelvileg és kulturálisan nagyon sokszínű Kelet-Közép-Európában sem volt igazából felhasználható az ott élő népek ambícióinak megvalósítására. Itt ezért nem az egy államhoz való tartozás ténye a fontos, ehelyett inkább a közös származás, emlékezet, kultúra és nyelv. Az utóbbi elemek határozták meg tehát a kulturális nemzetfelfogást.⁴ Az alkotmányjog szempontjából főleg a politikai államnemzet felfogás tud szerephez jutni, viszont a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás sok országban közelebb áll az emberek gondolkodásához.

A magyarországi politikai közösség vagy az alkotmányos nép fogalmaknak egyik terminológiai alternatívája az alkotmányozás során a politikai nemzet fogalma lehetett volna, amely kifejezés egyáltalán nem idegen a fontos közjogi dokumentumoktól. A magyar alkotmányozó mégis más utat választott.

Az 1989-ben alakult modern magyar demokratikus **közjog kettős nemzetfelfogást ismert – a politikai és a kulturális nemzetfelfogást**. Az utóbbi azonban sokáig csak kiegészítő jellegű volt, és döntően kifelé irányult a határokon túli, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.⁵ Részben azonban befelé is irányult, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában volt relevanciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállalt.⁶

Az 1989–1990-es közjogi állapotokhoz képest jelentős változásokra került sor 2011-ben. **Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásnak keresztelt preambuluma ugyanis komoly figyelmet szentelt a nemzet kérdésének**. A Nemzeti hitvallás a következő szavakkal kezdődik: „Mi, a MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat [...]” Ez mintha azt sugallná, hogy a 2011. évi alkotmányozás alanya a magyar nemzet lenne. Ez nem okozna értelmezési nehézséget, ha itt az alkotmányozó a politikai értelemben felfogott „államnemzetre” gondolt volna, illetve ha a magyar lakosság körében az elmúlt száz évben nem terjedt volna el inkább a nemzet kulturális-nyelvi felfogása. Alkotmánya ugyanis alapvetően államnak és nem etnikai nemzetnek van. **A preambulom további megfogalmazásai sem támasztják alá az államközpontú értelmezési keretet**. Elgondolkodtató továbbá az is, hogy amikor a Nemzeti hitvallás bevezetése felelősségről beszél, akkor csak a „minden magyarért viselt felelősségre” gondol. Pedig az Alaptörvény más megfogalmazásaiból többször kiderül, hogy

³ PETRÉTEI 2009a, 186.

⁴ A két meghatározó nemzetfelfogásról lásd részletesen KISTELEKI 2011, 27–50. és 87–129.

⁵ Erről lásd MAJTÉNYI Balázs (2004): Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio*, 15. évf. 4. sz. 3–17. Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogás a kulturális nemzet-konceptióval szembeni elsőbbségének indokait. Továbbá lásd még HORNBERG, Helge (2007): A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. II. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK. 970–983.

⁶ Erről a kérdésről lásd részletesen HALÁSZ Iván (2006) hozzászólása. *Fundamentum*, 10. évf. 2. sz. a Fórum rovatban megjelent Nép, nemzet szuverenitás témakörhöz. 65–73.

nemzetiségek is élnek az országban, akik ugyanúgy részesei a nép hatalmának, és tagjai a magyarországi politikai közösségnek. Miután a képviselők 2011-ben Magyarország Alaptörvényét fogadták el, a szakmai adottságokból és a műfaji sajátosságokból kiindulva az alkotmányozó entitásnak elsősorban minden magyar állampolgárért kellene felelősséget viselni, ami természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen túl az összes többi magyarért is felelősséget érezzenek. Ez azonban csak többletvállalás lehet.

A Nemzeti hitvallás és az Alapvetés című részek több olyan további megfogalmazást tartalmaznak, amelyekből az olvasható ki, hogy **az alkotmányozó itt nem elsődlegesen a politikai értelemben felfogott magyar nemzetről beszélt, hanem inkább a kulturális-nyelvi nemzetről**. A preambulum második bekezdésében például szó esik „a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről”. A szöveg továbbá megemlíti a magyar kultúrát és az egyedülálló magyar nyelvet. A preambulum végén szerepel a következő mondat: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Ezekből a megfogalmazásokból az derül ki, hogy **a nemzetet nem csupán egy politikai közösségi formának tekinti az alkotmányozó, hanem ennél magasabb rendű, generációkon átívelő (mondhatni „organikus”) entitásnak**. A nemzetet pedig a múlt, a jelen és a jövő magyarjai alkotják. A preambulum egyfajta mottója, a magyar himnusz elejéről átvett fohász – „Isten, áldd meg a magyart!” – is ezt az interpretációt erősíti.

Végül, de nem utolsósorban **az Alaptörvény a D) cikkben újradefiniálja az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzulát is**: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Ez a megfogalmazás szintén egyértelműen utal a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájára.

Mindezekből a megfogalmazásokból azt a következtetést lehet levonni, hogy **az Alaptörvény elfogadásával megfordult a magyar közjog nemzetfelfogásának a sorrendje**. Most az első helyre a nemzet kulturális-nyelvi felfogása került, amely ugyan közelebb áll a nemzet szó köznapi használatához, ugyanakkor kizárja azt, hogy a nemzetről úgy beszéljünk, mint a magyar állampolgárok összességéről.

2. Magyarországi nemzetiségek – államalkotó tényezők

Ezt a trendet viszont az alkotmányozó igyekezett enyhíteni, illetve kompenzálni a hazai nemzetiségek vonatkozásában,⁷ amelyeknek kiemelt helyet biztosított a Nemzeti hitvallás szövegében, majd később az Alaptörvény normatív részében is. Az alkotmányozó a **nemzetiségeket kétszer is államalkotó tényezőnek deklarálta**: egyrészt a már említett módon a Nemzeti hitvallásban, másrészt a Szabadság és szolidaritás című rész XXIX. cikkében, amely (1) bekezdését a következő mondattal kezdte: „A Magyarországon élő nemzetiségek

⁷ Ezen alfejezet az alábbi fejezet felhasználásával készült: HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2013): A nemzetiségek jogai és jogvédelme. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 146–157.

államalkotó tényezők.” A preambulumban az alkotmányozó azt is vállalta, hogy ápolja és megóvja a magyarországi nemzetiségek nyelvét. **A nemzetiségekre vonatkozó többi utalás viszont már az Alaptörvény XXIX. cikkében található meg**, amely egyéni nemzetiségi jogként ismeri el az önazonosság szabad vállalását és megőrzését, közösségi jogként pedig az anyanyelvhasználathoz, az egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatásához és a helyi és országos önkormányzat létrehozásához való jogot. A nemzetiségek jogaira vonatkozó törvényt pedig az alkotmányozó sarkalatosnak minősítette.

A nemzetiségek államalkotó jellegéből fakadó közjogi következmények tárgyalása előtt célszerű tisztázni, hogy a hatályos magyar közjog hogyan definiálja a nemzetiségeket. Ahogyan a fenti szövegből is kiderül, a definíálás feladatát nem maga az Alaptörvény végezte el, hanem a nyomában megszületett új nemzetiségi törvény. A nemzetiségi jogokra és a nemzetiségi önkormányzatok megválasztására vonatkozó legfontosabb szabályokat – a Magyarország által vállalt kisebbségi jogi nemzetközi szerződések keretei között kidolgozott és elfogadott – sarkalatos törvény tartalmazza, mégpedig a nemzetiségek jogairól szóló **2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nejt.)**.

A törvény rögtön az elején meghatározza a nemzetiség fogalmát. Eszerint „**nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul**”. További feltétel – bár ez nem a definícióban, hanem a törvény másik szakaszában jelenik meg –, hogy a Nejt. hatálya csak magyar állampolgárokra terjed ki. Ezenkívül a Nejt. **1. számú melléklete felsorolja azokat a népcsoportokat is, amelyeket a jogalkotó ex lege a fenti fogalom meghatározásnak megfelelőeknek ismert el**. A Nejt. ugyanazt a **tizenhárom – taxatív módon felsorolt⁸ – közösséget** tekinti nemzetiségnek, mint amelyeket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) nemzeti és etnikai kisebbségekként elismert. A következő közösségekről van tehát szó: **bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán**. Az egyedüli változás ezen a területen az, hogy a cigány szót a roma kifejezés váltotta fel.⁹

A korábbi szabályozással megegyezően **lehetőség van arra is**, hogy a Nejt. mellékletében fel nem sorolt **más közösségek, illetve azok tagjai is nemzetiséggé nyilváníthatassák magukat**, amennyiben megfelelnek a fenti definícióban foglalt, illetve a törvénybe foglalt további feltételeknek. Az új nemzetiség törvénybe foglalásához tehát az kell, hogy 1000 olyan választópolgár, aki a Nejt. 1. számú mellékletében fel nem sorolt más nemzetiséghez tartozónak vallja magát, a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint kezdeményezze nemzetisége honos népcsoporttá nyilvánítását (ez a népi kezdeményezésnek egy sajátos esete, ami a Nejt. 1. számú mellékletének módosítására irányul). A kezdeményezést először a Nemzeti Választási Bizottság vizsgálja meg, amely az eljárása során köteles kikérni az MTA elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról, ami

⁸ 1162/D/2010. AB határozat 4.

⁹ A törvényben egyetlen helyen szerepel a cigány szó, még hozzá a nyelvhasználatra vonatkozóan. Lásd Nektv. 22. § (1) bek.

azonban az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem köti a törvényhozót.¹⁰ Amennyiben az Országgyűlés elutasító döntést hozna, úgy az ettől számított egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő.¹¹

A korábbi szabályozástól eltérően a Nejt. nemcsak **egyéni és közösségi jogok** között tesz különbséget, hanem meghatározza azt is, hogy melyek a **nemzetiségek alapvető jogai**.¹² Az alapvető nemzetiségi jogok olyan létfontosságú jogosultságok, illetve tilalmak, amelyek az Alaptörvényből, illetve valamely Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségből közvetlenül következnek, továbbá idetartoznak a kiemelt jelentőségű nyelvi jogok. A legfontosabb nemzetiségi alapjognak a **létezéshez és fennmaradáshoz való jog** minősül, ennek biztosítása nélkül ugyanis az összes többi nemzetiségi jog képtelen érvényesülni. A **létezéshez és fennmaradáshoz való jogból** tehát egy sor **további nemzetiségi alapjog** (valamint tilalom) következik. Ilyen a nyílt vagy rejtett asszimiláció, a kirekesztés, az elkülönítés, a diszkrimináció, a nemzetiségek által lakott terület nemzeti vagy etnikai viszonyai megváltoztatásának, az üldözés és megfélemlítés, valamint az erőszakos ki- vagy áttelepítés tilalma. Sőt ezek a tilalmak a Nejt. alapján Magyarország számára nemzetközi kapcsolataiban irányelveknek is minősülnek, miszerint hazánk külpolitikájának eszköztárával is fellép minden olyan törekvés ellen, amely a felsorolt tilalmak megsértéséhez vezet vagy vezethet.

További alapvető nemzetiségi jogoknak a kapcsolattartás joga, a nyelvi és nyelvhasználatához kapcsolódó jogok, a hagyományhoz és kultúrához való jog, a nemzetiségi önkormányzatok jogszerű feladat- és hatáskörgyakorlásának alkotmánybírósági és bírósági védelméhez való jog, valamint az Alaptörvényben meghatározott – és fentebb már hivatkozott – nemzetiségi jogosultságok minősülnek.

A Nejt. szerinti **egyéni nemzetiségi jogok** olyan jogok, amelyeket a nemzetiségekhez tartozó magyar állampolgárok egyénként vagy másokkal közösségben is gyakorolhatnak, de **nem a közösség a címzettjük**. A hatályos és vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás alapvetően egyéni jogokként ismeri el a kisebbségi (nemzetiségi) jogokat, aminek oka – egyebek mellett – abban is keresendő, hogy azokra a nemzetközi közösség az egyént a csoporttal szemben előnyben részesítő emberi jogok nemzetközi rendszere részeként tekint. Alapvető jelentőségű és nemzetközi jogi megalapozottságú az identitásválasztás és vállalás szabadságához fűződő egyéni nemzetiségi jog. A Nejt. úgy fogalmaz, hogy a valamely nemzetiséghez tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A magyar állam azonban elismeri a kettős vagy többes kötődés lehetőségét is. Egyéni nemzetiségi jognak minősülnek még az anyanyelvre, az oktatásra, a közéleti részvételre, a családi életre és a névhasználatra vonatkozó különféle jogosultságok. A Nejt. ezenkívül nemzetiségi egyéni jogként ismeri el – összhangban Magyarország állampolgársági politikájával – a nemzetiségek többes állampolgársághoz való jogát.¹³

¹⁰ TÓTH Judit (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzeti közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 310.

¹¹ Erről lásd HALÁSZ–TÓTH 2013, 150.

¹² A nemzetiségi alapvető jogokként a Nejt.-ben elkülönített jogosultságokat – egyéni vagy közösségi jogként – a Nektv. is tartalmazta, de nem elkülönítlen.

¹³ HALÁSZ–TÓTH 2013, 151–152.

A magyar kisebbségi jogi tradícióknak megfelelően a Nejt. is elismeri a **közösségi nemzetiségi jogokat**. Az állam által elismert kollektív jogok közül kiemel néhányat, amelyeket a Nejt. elidegeníthetetlen közösségi jogként aposztrofál. **Elidegeníthetetlen közösségi jog** az identitás megőrzéséhez, ápolásához, erősítéséhez és átörökítéséhez való jog és a történelmi hagyományokhoz, a nyelv megőrzéséhez és fejlesztéséhez, a tárgyi és szellemi kultúra gyarapításához fűződő jogok. Közösségi jog – törvényi keretek között – a saját intézmény létrehozásához, működtetéséhez és átvételéhez való jog és a közösségi névhasználatához való jog. Utóbbi azt jelenti, hogy a nemzetiségeknek joguk van a történelmileg kialakult helységnevek, utcanevek és egyéb földrajzi megjelölések használatához. Szintén közösségi nemzetiségi jog a rendezvények és ünnepek zavartalan megtartásához, az építészeti, a kulturális, a kegyeleti és a vallási emlékek, jelképek megőrzéséhez és ápolásához, valamint használatához való jog. Szervezeteken keresztül gyakorolható közösségi nemzetközi jognak minősül a nemzetközi kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához való jog. Végül a Nejt. részletesen is kibontva rendezi a nemzetiségek oktatási, kulturális és médiajogait, illetve oktatási és kulturális öngazgatását.¹⁴

A nemzetiségek államalkotó jellegét, valamint azt, hogy ők is részesei a nép hatalmának, már az 1989 és 2011 között hatályban lévő Alkotmány is elismerte, amely egyúttal 1993-ban lehetővé tette a **személyi elvű autonómia alapján álló nemzetiségi (akkori szóhasználattal kisebbségi) önkormányzatok létrejöttét**. A helyi és országos közjogi jellegű nemzetiségi önkormányzatok létrehozását a most hatályos Alaptörvény is lehetővé teszi. Mindegyik magyarországi nemzetiség – a saját létszámához és erejéhez képest – létre is hozta ezeket.

A **2011 utáni közjogi fejlődés egyik legfőbb újdonsága ezen a területen tehát nem a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának a lehetősége, hanem a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletének lehetővé tétele**, amire 2012 előtt ebben a formában nem volt lehetőség. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. (sarkalatos) törvény ugyanis lehetővé tette, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok jelöltlistájáról egy jelölt akkor is országgyűlési mandátumot szerezzen, ha csak negyedannyi szavazatot kapott meg, mint amennyi egyébként kellett az országos listáról a parlamenti bejutáshoz a nem kedvezményes rendszerben. Amennyiben ez nem sikerül, az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi szószlót küldhet az Országgyűlésbe, aki a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lehet. A szószlók – szemben a kedvezményes kvóta keretében megválasztott nemzetiségi képviselőkkel – azonban nem rendelkeznek „rendes” képviselői státussal, a parlamenti mozgásterük emiatt igen korlátozott, a feladatukat pedig végső soron az elnevezésük fejezi ki leginkább.¹⁵

3. A határon túli magyar állampolgárok és a magyar politikai közösség

2011-ben még egy, az országos politikai közösség konkrét választójogi határait érintő fontos változásra került sor. Az **alkotmányozó ugyanis feloldotta az országgyűlési választójognak a magyarországi lakóhelyhez való kötését**. A már idézett XXIX. cikk 4. bekezdése

¹⁴ HALÁSZ–TÓTH 2013, 151.

¹⁵ HALÁSZ–TÓTH 2013, 157.

csupán azt mondja ki, hogy „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.” Ez tehát most csak egy lehetőség, és nem kötelező előírás. A hatályos országgyűlési választási törvény nem is tartalmaz ilyen korlátozást. Igaz, némileg differenciál a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok és a külföldön élő magyar állampolgárok között. Amíg az előbb említett csoportnak minden esetben két szavazata van a parlamenti választásokon (egyéni választókerületi szavazati jog és az országos pártlistás szavazati jog), addig a külföldi állampolgároknak csak egy szavazata van, amellyel az országos pártlistákra tudnak szavazni. Ezzel a változással – minden szakmai és politikai vita ellenére – paradigmaváltás történt a magyar választási szabályozásban, amelynek komoly kihatásai vannak, illetve lehetnek a magyar politikai közösség arculatára.¹⁶

Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy **a magyar politikai közösség részévé csak azok a külföldi magyarok váltak, akik egyben magyar állampolgárok is.**¹⁷ Az állampolgárság nélkül továbbra is külföldinek számítanak attól függetlenül, hogy a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény értelmében rendelkeznek a magyar igazolvánnyal, illetve magyar hozzátartozói igazolvánnyal.¹⁸ A képviselők konzultatív jelleggel csak abban az esetben tudják hivatalosan kifejezni véleményüket Magyarországon, amennyiben a szervezeteik képviseltetik magukat a magyar kormány által évente legalább egyszer összehívott Magyar Állandó Értekezleten (MÁÉRT). A Kárpát-medence térségében működő magyar szervezetek, amennyiben a szülőföldjükön országos vagy regionális szinten rendelkeznek képvisellel – szintén konzultatív jelleggel – részt vehetnek az Országgyűlés elnöke által időről időre összehívott Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumán.¹⁹

4. A magyar állam alkotmányos önmeghatározása

Az állam általános fogalmának a meghatározása természetesen alapvetően a tudomány és nem egy konkrét alkotmány feladata. De erre nincs is szükség, mert **az alkotmány általában az államot eleve adottnak veszi, hiszen az állam rendszerint már az alkotmány elfogadása előtt is létezett.** Ez még a frissen létrehozott, illetve a nemrég függetlenné vált államok esetében is igaz.²⁰ A régi államisággal rendelkező társadalmak esetében pedig még inkább így van ez. Az új alkotmány elfogadása ilyen esetben új közjogi minőséget jelenthet,

¹⁶ Erről a kérdéstről lásd részletesebben HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA JTI.; valamint CSERNY Ákos szerk. (2014): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, NKE.

¹⁷ A magyar állampolgárság konkrét politikai tartalmáról lásd részletesebben TÓTH Judit (2006): Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula. 419–426.

¹⁸ Erről lásd részletesebben HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.

¹⁹ Erről a szervezetről lásd részletesebben KÁNTOR Zoltán szerk. (2013): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NKTK.

²⁰ Jelenleg Európa legfiatalabb állama a Koszovói Köztársaság, amely 2008 februárjában kiáltotta ki függetlenségét, és ugyanazon év nyár elején fogadta el a most is hatályos alkotmányát. Addig az ENSZ főtitkárának különleges képviselője által 2001-ben oktrojált ideiglenes alkotmányos keret (*constitutional framework*) szabályozta az állam közjogi életét.

de általában nem azonos egy új állami identitással, noha az alkotmány akarva-akaratlanul egy sor identitásbeli kérdésre is reagál.

A 2011 áprilisában elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett **Alaptörvény egyik nagy része az Állam címet viseli**. Ez a rész **az egyes meghatározó államhatalmi szervekre** (az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, az önálló szabályozó szervek, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az ügyészség, az alapvető jogok biztosa, valamint a helyi önkormányzatok), továbbá a Magyar Honvédségre, a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint az állami élet megnyilvánulásának egyes elemeire (az országos népszavazás, a közpénzek és a döntéshozatal a katonai műveletekben való részvételről) **vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza**. Az alkotmányozó azonban ebben a részben nem adott átfogó választ arra a kérdésre, hogy a saját definíciója szerint milyen is a jelenlegi magyar állam.

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

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

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

Az alkotmányozó igyekezett körülírni a magyar államnak kifelé is irányuló külső identitását. E téren az egyik legfontosabb rendelkezés az állam elnevezését sza-

bályozza. Azt, hogy milyen jelentőséget tulajdonított ennek a kérdésnek, az is jelzi, hogy ezzel kezdődik az Alapvetés című kulcsfontosságú rész, amelynek A) cikke mondja ki, hogy „**HAZÁNK neve Magyarország**”. Szemben a korábbi magyar hagyományokkal, amelyek értelmében a magyar állam elnevezésében rendszerint előfordult az államformára való utalás is, **most az állam hivatalos (jogi) neve egybeesik az ország nevével**. Ez a megoldás Európában kisebbséginek mondható, mert a legtöbb európai állam nevében szerepel az államformára való utalás is.²¹

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

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

Az Alaptörvény többféle módon említi meg azt a területet, amelyen a magyar állampolgárok élnek, és ahol a magyar államhatalom érvényesíti az akaratát. A leggyakrabban előforduló „Magyarország” és itt-ott felbukkanó „állam,” illetve pontosabban a „magyar állam” szóösszetétel mellett még „országunknak” vagy „hazánkknak” nevezi azt. A Magyarország kifejezés alatt egyértelműen nemcsak az országot, hanem az államot is érti.²⁴

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

Az Alaptörvény igyekszik körülírni a magyar állam konkrét hatalmi és jogi jellegét. Ebből a szempontból a legfontosabb az Alapvetés B) cikkének (1) bekezdése, amelynek első mondata kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”. A következő mondat a köztársasági államforma deklarálásával foglalkozik. Az új magyar

²¹ A kevés kivétel közé tartozik például Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Románia és Ukrajna.

²² Erről a kérdésről lásd részletesebben HALÁSZ–SCHWEITZER 2010.

²³ Ez reakció a kiscímer nélküli hivatalos és a kiscímeres népszerű zászló használatára.

²⁴ A kettő közötti egyik fontos különbség, hogy az ország alapvetően földrajzi terminus, miközben az államnak erős a jogi töltete attól függetlenül, hogy élvezze-e a teljes függetlenséget és a szuverenitást.

demokrácia kezdetét az alkotmányozó egyébként még a preambulumban – az ilyen típusú dokumentumoknál némileg szokatlan módon – napra pontosan határozta meg, mégpedig 1990. május 2-ában. Erről azonban korábban már volt szó.

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

Az Alaptörvény Alapvetése is több fontos állami célt (nem funkciót!) nevesít. A D) cikk kibővítette és újrafogalmazta a korábbi magyar Alkotmány nemzeti felelősségi klauzuláját. „**Magyarország** az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva **felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért**, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” A F) cikk (1) bekezdése a korábban már említett módon az európai egység megteremtésében való közreműködésre tér ki. Végül a Q) cikk (1) bekezdésében tágabb nemzetközi, illetve a generációkon átívelő globális kontextusban is elhelyezi Magyarországot, amely „[...] a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében **együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával**”. Ez a felsorolás a fokozatosság és a haladás irányának szempontjából logikusan felépített és lépcsőzetes, hiszen a magyar nemzeti közösségből indul ki, majd az európai unió (azaz regionális együttműködési) dimenzió keresztül halad a globális (azaz nemzetközi) problémák és kihívások felé.

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

Az állami célokat és feladatokat mindig azokon a kereteken belül célszerű szemlélni, amelyeket a korábban már említett **alapvető alkotmányos elvek, önmeghatározások és deklarációk** jelölnek ki. Ezek Magyarországon a következők: **a demokratikus jogállamiság, a népszuverenitás, valamint a hatalommegosztás elve, továbbá a függetlenség, a köztársasági államforma, a közvetett demokrácia elsődlegessége a közvetlen demokráciával szemben, illetve az Európai Unió belüli tagság és az abból fakadó következ-**

mények. Azt sem célszerű szem elől téveszteni, hogy Magyarország a béke és a biztonság megteremtésében és megőrzésében, valamint az emberiség fenntartható fejlődésének biztosításában érdekelt államok közösségének részeként deklarálja önmagát, amely államokkal és népekkel együtt a jövőben is kíván kooperálni.

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

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

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

Tulajdonképpen ebből a védelmi feladatból az állam nemcsak az igazgatási és jogvédő szerveket és intézményeket hozza létre és működteti, hanem a Magyar Honvédséget, a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat is. Magyarország továbbá általános jelleggel védi a magyar nyelvet.²⁵ Ez is olyan kötelezettség, amely nemcsak Magyarországra vonatkozik, ahol nyilván ezt a legkönnyebben teheti meg, hanem ennél tágabb jelentőségű vállalásról van itt szó.

Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, **valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.** Ezzel összefüggésben Magyarország különböző módon támogatja a gyermekvállalást.²⁶ Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket is.²⁷ **Az alkotmányozó ugyanakkor a családtagoktól is elvárja, hogy kölcsönösen gondoskodjanak egymásról.** Erre utal a XVI. cikk (3) bekezdése, amikor kimondja, hogy „[a] szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.” A (4) bekezdés szerint viszont „[a] nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.” A nemzet, azaz ebben az értelemben inkább a társadalom alapegységeként felfogott **család (és velejárói: házasság, gyermekvállalás) védelme kiemelt szerephez jutott az Alaptörvényben.** Az alkotmányozó erős preferenciáját és a témával való törődését az is

²⁵ Alapvetés H) cikk (2) bek.

²⁶ Alapvetés L) cikk (1) és (2) bek.

²⁷ Szabadság és felelősség XV. cikk (5) bek.

jelzi, hogy a család védelmét sarkalatos törvényben kell szabályozni, ami szokatlanul magas védelmet biztosít ennek a társadalmi egységnek.

Az Alapvetés P) cikkének értelmében „[a] **természeti erőforrások**, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, **valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége**”. Ezáltal tulajdonképpen a **jövő nemzedékek érdekvédelme is alkotmányos szintre emelkedett. Ez egy fontos és újszerű állami kötelesség**, amely egyértelműen tükrözi az Alaptörvény zöld identitását. Ezt a dimenziót még jobban kidomborítja az Alaptörvény alapjogi részének XX. cikke. Az említett cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. A (2) bekezdés szerint **e jog érvényesülését**, „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, **az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával**, a munkavédelemmel és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával **segíti elő**”.

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

A gazdasági területen Magyarország elvben köteles biztosítani a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, a fogyasztók jogait, és fellépni az erőfölénnyel való visszaélés ellen.²⁸ Szintén érvényesítenie kellene a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét.²⁹ Itt célszerű felidézni az Alapvetés M) cikkét, amely az (1) bekezdésben a magyarországi gazdaság alapjaként nemcsak a vállalkozás szabadságát említi, hanem az értékteremtő munkát is. Ugyanakkor az alkotmányozó az egyéni felelősség elsődlegességéből indul ki, amikor az Alapvetés O) cikkében deklarálja, hogy „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. A XIII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig a tulajdon is társadalmi felelősséggel jár.

Ennél valamivel **kisebb védelmi szintet jelent az a megfogalmazás, amikor Magyarország csak valamire törekszik**, de ezek is ettől függetlenül fontos állami célok és feladatok lehetnek azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmányozó itt „szabadabb kezét” biztosított a magyar állam számára. Magyarország tehát „a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”.³⁰ „Magyarország továbbá **törekszik** megteremtetni annak feltételeit, hogy **minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.**”³¹ **Az esélyegyenlőség** megvalósulását is **külön intézkedésekkel** igyekszik

²⁸ Alapvetés M) cikk (2) bek.

²⁹ Alapvetés N) cikk (1) bek.

³⁰ Alapvetés Q) cikk (1) bek.

³¹ Szabadság és felelősség XII. cikk (2) bek.

segíteni.³² Magyarország arra is törekszik, hogy „minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”.³³ **Az időskori megélhetés** biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes **állami nyugdíjrendszer fenntartásával** és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.³⁴ A Szabadság és felelősség című rész XXII. cikkének értelmében „Magyarország törekszik arra, hogy **az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa**”. Végül: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”³⁵

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

³² Szabadság és felelősség XV. cikk (4) bek.

³³ Szabadság és felelősség XIX. cikk (1) bek.

³⁴ Szabadság és felelősség XIX. cikk (4) bek.

³⁵ Szabadság és felelősség XXVI. cikk.

Vákát oldal

XIII. Az Alaptörvény állam- és társadalomképe

Halász Iván

Az Alaptörvény azon európai alkotmányos dokumentumok közé tartozik, amelyek nem egyszerűen csak arra törekednek, hogy viszonylag semleges és szikár módon szabályozzák az államszervezet működését, hanem ennél tágabb történeti és ideológiai kontextusban próbálja tárgyalni az alkotmányjog alapvető intézményeit. Ez a megközelítés minden jel szerint összefügg azzal az „új kezdet”-érzéssel, amely a 2010. évi országgyűlési választások után jellemezte a választásokon győztes erőket. Ebben a történeti és eszmei megalapozásban központi szerephez jutott **Európa egyik leghosszabb preambuluma (469 szó), amelyet az alkotmányozó rendhagyó módon Nemzeti hitvallásnak nevezett el.**

1. A Nemzeti hitvallás neve és jellege

A preambulum fogalma az alkotmány (vagy esetleg más jogszabály) esetében egyfajta bevezetést jelent, amely rendszerint (de nem feltétlenül) körülírja azokat a hagyományokat, amelyeket pozitívnak és azokat az értékeket, amelyeket követendőnek tart. Ebből a szempontból a preambulumokat egyfajta **értékkatalógusként is fel lehet fogni.**¹ Mégpedig olyan értékkatalógusról van szó, amely rendszerint összekapcsolódik az adott állam és alkotmányos kultúra történetével.² Az alkotmánypreambulumokra tehát egyszerre lehet olyan jogi és kulturális jelenségként tekinteni, amelyek három elkülöníthető elemtípust tartalmaznak – értékelemeket, történelmi elemeket és nem ritkán vallási elemeket is.³ Ez nem egy zárt felsorolás, ennél nagyobb és tágabb lehet egy-egy konkrét preambulum ambíciója. **A preambulumok például gyakran azt is megpróbálják tisztázni, hogy pontosan ki az alkotmányozó, illetve a dokumentumot elfogadó testület kinek a nevében cselekszik.** Az alkotmányok, de akár egyszerű törvények vagy a nemzetközi szerződések preambulumai sokszor magyarázó, néha-néha már oktató funkciót is betöltenek. Bár az egyes alkotmányi preambulumok deklarációkat is tartalmaznak, ettől még azok nem tekinthetők egyszerűen csak deklaratív szövegeknek.

A preambulumok ugyan csak ritkán tartalmaznak normatív tételeket, de ettől függetlenül fontos szerephez juthatnak azok értelmezésében. A szakirodalom szerint „a preambulum mindenkori tartalmától függően, a szövegnek ugyanolyan normatív jelentősége lehet, mint a jogalkotói aktus egészének, jóllehet a preambulumban egyaránt jelen

¹ HORKAY HÖRCHER Ferenc (2012): A Nemzeti hitvallásról. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA PTI – Új Mandátum. 288.

² FEKETE Balázs (2017): *Az európai alkotmánypreambulum. Összehasonlító és elméleti elemzés*. Habilitációs dolgozat kézirat. Budapest, ELTE. 54.

³ FEKETE 2017, 54.

vannak történeti elemek, valamint a szabályozás célját, továbbá elveit rögzítő – gyakran értéktartalommal bíró – tételek.⁴ Az előző magyar Alkotmány például nem rendelkezett kifejezetten arról, hogy a preambulumnak milyen szerepe lehet az alkotmányos szöveg értelmezésében, ettől függetlenül az Alkotmánybíróság ezt a lehetőséget levezette a saját határozataiban.⁵ A most hatályos Alaptörvény viszont az R) cikkének 3) bekezdésében előírta, hogy az **Alaptörvény rendelkezéseit – egyebek mellett – a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.**

Az egyes államokat az alkotmányos preambulumaik szempontjából a Fekete Balázs jogfilozófus által alkalmazott koncepció szerint **többféle módon lehet osztályozni.** Egyrészt azokra **az államokra, amelyek nem rendelkeznek preambulumokkal,** továbbá azon államokra, amelyek alkotmányának **van ugyan preambuluma, de az meglehetősen „elemszegény”,** valamint végül **az „elemgazdag” preambulumokkal rendelkező államokra.** Az utóbbiakat a szövegek hosszúsága, tartalmi gazdagsága és nemritkán patetikus stílusa jellemzi.⁶

Az első csoportba döntően a nyugat-európai államok tartoznak, de a kivételt erősítő szabályként a poszt szocialista térségből ebben a kategóriában megemlíthető még Románia alkotmánya is, amelynek szintén nincs preambuluma. Ezen államok többsége régi (azaz a 19. században vagy a 20. század első felében született) alkotmányokkal rendelkezik.⁷ **A nyugati térségben is akadnak azonban kivételek, amelyek inkább a második („elemszegény”) kategóriába tartoznak.** Leginkább Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország és részben Svájc tekinthető ilyen államnak. **A kelet-közép-európai térségből talán Bulgária és Szlovénia tartozik még ide.**⁸ **Az 1989 után rendszerváltáson átesett kelet-közép-európai térség legtöbb alkotmánya viszont a harmadik („elemgazdag”) kategóriába tartozik. Idesorolható az Ibériai-félsziget két állama is, nevezetesen Portugália és Spanyolország,** amelyek szintén rendelkeznek hosszabb és értéktelített preambulummal.⁹ **A most említett államok többségének közös vonása az, hogy majdnem kivétel nélkül a 20. század második felében is rendelkeztek diktatórikus előzményekkel,** és ebből kifolyólag a demokratikus rendszerváltó tradíciókkal. Részben emiatt, részben más okok miatt időről időre szembesülnek a saját történelmi múlt és állami-nemzeti identitás dilemmáival, ami aztán megnyilvánul az alkotmányos preambulumaik útkeresésében.¹⁰

A most felvázolt ismertetésből látszik, hogy noha első pillanatban kézenfekvőnek tűnik az európai kontinens preambulomtörténetének kettéosztása a „rég” (nyugati és demokratikus), valamint „új” (azaz posztdiktatórikus és identitásban emiatt bizonytalanabb

⁴ VÖRÖS 2011b, 23.

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

⁶ FEKETE 2017, 56–58.

⁷ Ilyen államok például a Benelux csoport államai (Belgium, Hollandia, Luxemburg), továbbá a skandináv monarchiák és Finnország, valamint Ausztria, Ciprus és Málta. Az EU vagy EGT részét képező 29 állam közül 11 államnak semmilyen alkotmányos preambuluma nincs.

⁸ FEKETE 2017, 57.

⁹ E felsorolás támaszkodik a TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, KJK-Kerszöv. című kötetre.

¹⁰ FEKETE 2017, 58–59.

kelet-közép-európai) Európára, ez a megközelítés mégiscsak némileg leegyszerűsítő. Akkor is, ha a nyugati és részben dél-európai alkotmányok preambuluma (ha egyáltalán léteznek) jobban hasonlítanak egymásra, mint a kelet-közép-európai térség közjogi dokumentumai. A különbségekre való magyarázatot – néhány kivételtől eltekintve – talán leginkább a régebbi, azért biztosabb állami alkotmányos múltban, illetve másik oldalról az önálló állami hagyományok hiányában vagy az időszakos megszakítottóságában kell keresni.

A magyar Alaptörvény preambuluma a fent felvázolt felsorolásban egyértelműen az „elemgazdag” kelet-közép-európai csoportba tartozik, sőt azon belül is az élvonalba. A magyar Alaptörvény preambuluma nemcsak a hossza miatt sajátos, hanem a szokatlan elnevezése, stílusa és terminológiája miatt is. A **Nemzeti hitvallás kifejezés ugyanis erős vallási, egyházas csengésű** annak ellenére, hogy a tartalma inkább világi jellegű. A magyar hitvallás kifejezés eleve nem a közjogi, hanem sokkal inkább a vallási-teológiai szótár része, „s maga is két részből áll össze, jelentése a hit megvallása, kifejezése, a vallás tanításainak tézisszerű összefoglalása”.¹¹ A magyar történelmi és vallási kontextusban „a magyar hitvallás kifejezés konnotációja is elsősorban a reformáció hitvallásaira utal”.¹² A magyar reformáció ugyanis közismerten erős nemzeti töltettel rendelkezett, ami komolyan meghatározta a politikai-közjogi gondolkodást is. A témával sokat foglalkozó Horkay Hörcher Ferenc filozófus szerint a **Nemzeti hitvallás kifejezés emiatt főleg a protestáns nemzeti beszédmódból következik**, annak jellegzetes építőköve. A nemzeti jelzővel kiegészült hitvallás kifejezés viszont a közjogi környezetben nem a vallási tételekre utal, hanem inkább azon **politikai „hittételek” összefoglalásának tűnik**, amelyek „nemzeti kontextusban használatosak, vagyis amelyet egy nemzet »politikai« vallásában gyakorol”.¹³

Az előbbiekből következnek a Nemzeti hitvallás szövegének terminológiai és stílusbeli sajátosságai is. Az előbb idézett szerző szerint emiatt „a szöveg ezen része másként olvasandó, mint a normaszöveg: úgy kell tekinteni, mint egy kvázi-vallásos vagy irodalmi szöveget. Ez magyarázza, hogy hosszabbnak bizonyult minden korábbi preambulumnál [...] A Nemzeti hitvallás patetikus tónusa azokra a klasszikus irodalmi mesterművekre utal, amelyek olyan korokban születtek, amikor az irodalom kénytelen-kelletlen fontos politikai missziót töltött be [...] a Nemzeti hitvallás tónusában és tematikusan is sok mindent átvesz a két romantikus nemzeti költeményből. Sőt mindezt még erősebben is megfogalmazhatjuk: e szöveg jobban hasonlít a nemzeti költészet klasszikusaihoz, mint más alkotmányok preambulumaikhoz.”¹⁴ Emiatt, továbbá a terjedelme és végül, de nem utolsó-

¹¹ HORKAY HÖRCHER 2012, 288.

¹² HORKAY HÖRCHER 2012, 289. Az idézett szerző a 290. oldalon lévő 6. lábjegyzetben következőképpen helyezte el a hitvallás kifejezés használatát a magyar felekezeti diskurzusban: „Mindez nem jelenti azt, hogy a hitvallás, confessio, fogalmát használva ne jelenne meg a nyelvhasználó tudatában, esetleg tudatalattijában mind a katolikusok által gyakorolt gyónás – confessio –, mind a büntetőjogi kategóriaként értett vallomás, mind pedig a vallási alapú, ám irodalmivá vált vallomás Ágostontól Rousseau-ig és tovább vezető műfaja.”

¹³ HORKAY HÖRCHER 2012, 289. Lásd a szöveget, illetve a 6. lábjegyzetet.

¹⁴ HORKAY HÖRCHER 2012, 293–294.

sorban az eszmei-ideológiai egyoldalúsága¹⁵ miatt valószínűleg nem véletlen az a felemás fogadtatás, amelyben a Nemzeti hitvallás 2011-ben és utána részesült nemcsak az ellenzéki magyar politika, hanem a kritikus közírók, illetve a tudomány¹⁶ és a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek, intézmények részéről.¹⁷

Az Alaptörvény ugyanakkor nemcsak preambulummal, hanem posztambulummal is rendelkezik, amely a Záró rendelkezések után következik. A főszövegtől egy kicsillag választja el ezt a hosszú mondatot, amely végleg lezárja az Alaptörvényt. Ezen utolsó mondat is fontos tételeket és kinyilatkoztatásokat tartalmaz, ami ebben az esetben indokolttá teszi az Alaptörvény bevezetésének és befejezésének együttes kezelését, illetve tárgyalását. Itt határozzák meg, hogy **ki a konkrét alkotmányozó („a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői”),** illetve hogy a képviselők pontosan mit is fogadtak el („Magyarország első egységes Alaptörvényét”). Szintén **rendhagyó módon a magyar Alaptörvény egy mottót is tartalmaz,** amely a dokumentum szerves részét képezi, hiszen sok vonatkozásban illeszkedik a szövegben máshol elhelyezett deklarációkhoz. Ez a mottó ugyanis azonos a magyar Himnusz kezdősorával („Isten, áldd meg a magyart!”).

2. Isten és a vallási értékek az Alaptörvényben

Bár nem független a keresztény (illetve keresztény-zsidó vallási) humanista gondolati gyökerektől, ahogyan az ókori szellemi örökségtől sem,¹⁸ **a modern nyugati alkotmányos gondolkodás mégiscsak főleg abban a 18. században született meg, amely a szekularizációt indította el Európában.** Ez nem meglepő, hiszen a viszonylag békés és önmagát már felvilágosultnak tekintő 18. században még nagyon élénken éltek a 16. és 17. századi vallásháborúk (mindenekelőtt pedig a pusztító harmincéves háború) emlékei. Továbbá a felvilágosodás korában már erőteljesen jelentkezett a szellemi és tudományos életnek a vallási kötöttségek alóli emancipációs igénye.

Ezzel a bevezetéssel függ össze az is, hogyan kezelik a vallással összefüggő kérdéseket, illetve hogyan említik az Istent a most is hatályos demokratikus európai alkotmányok. **A legtöbb európai alkotmány közvetlen módon nem említi az Istent, és kerül a dokumentumnak egy-egy konkrét valláshoz való hozzákötését.** Ez egyaránt igaz a régebbi keletű parlamentáris európai monarchiák és köztársaságok alkotmányaira, ugyanúgy mint az 1989 utáni demokratizálási hullámban született közjogi dokumentumokra. Ezek az alkotmányok igazából **csak az állam és az egyház viszonyával, esetleg az egyes vallási**

¹⁵ A Nemzeti hitvallást főleg a nemzeti és konzervatív értékek jellemzik, kevésbé nyitott viszont a magyar társadalomban meglévő más politikai mentalitásokra és értékvilágokra. Erről lásd JAKAB András (2011b): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC. 180.; valamint PAP András László (2014b): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 245–263.

¹⁶ MAJTÉNYI Balázs (2014): Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 1. sz. 77–96.

¹⁷ Itt mindenekelőtt az Európa Tanács mellett működő Velencei Bizottságról van szó.

¹⁸ Lásd az Arisztotelész, Platón, Cicero, Seneca vagy más ókori gondolkodók műveire való sűrű hivatkozásokat nemcsak a középkori, hanem az újkori politikai-filozófiai vonatkozású művekben.

közösségek jogállásával foglalkoznak, de Isten közvetlen megszólítása vagy említése nélkül.¹⁹

Ugyanakkor **az állam egyértelműen laikus jellegének a kidomborítása**, illetve annak alkotmányos deklarálása **is ritka Európában**. Legismertebb kivétel ezen a téren az 1958. évi francia alkotmány, amely a 20. századi francia közjogi hagyományoknak megfelelően az 1. cikkben **Franciaországot nemcsak oszthatatlan, demokratikus és szociális köztársaságnak, hanem világi (azaz laikus) államnak is deklarálja**. Ezenkívül kimondja azt is, hogy minden vallási hitet tiszteletben kell tartani.

Néhány kivétel a fenti tendencia alól mégiscsak létezik. A **mélyen katolikus Írországbán** 1937-ben fogadták el a most is hatályos alkotmányát, amely a következő mondattal kezdődik: „A legszentebb Szentháromság Isten nevében, akié minden hatalom, és akitől mint végzetükből, mind az emberek, mind az államok tevékenysége ered, mi Írország népe, alázatosan elismerve kötelezettségeinket a mi Urunk, Jézus Krisztus felé, aki átsegítette atyáinkat évszázados megpróbáltatásaikon [...] ezennel elfogadjuk, törvénybe iktatjuk, és magunknak adományozzuk a jelen Alkotmányt.”

Az 1975-ben elfogadott **görög alkotmány** is hasonló fordulattal kezdődik: „A Szent, Eglényegű és Oszthatatlan Szentháromság Isten nevében, az Ötödik Görög Felülvizsgáló Parlament elhatározása alapján [...]” A görög alkotmány később a 3. cikkben még részletesen foglalkozik az egyház és az állam kapcsolatával. Ennek lényege az, hogy Krisztus keleti ortodox egyházának vallását Görögország uralkodó vallásának deklarálta. Sőt a görög alkotmányozó még azt is kimondta, hogy „[a] Szentírás szövege változatlan marad. Más nyelvre való hivatalos fordítása Görögország önálló egyházának és a konstantinápolyi Nagy Egyháznak előzetes engedélye nélkül tilos.” Ilyen részletekbe egyetlen európai alkotmány nem bocsátkozott bele.

Az 1989. évi rendszerváltás utáni alkotmányok közül az 1997-ben elfogadott kompromisszumos **lengyel alkotmány az, amely tartalmazza Isten megszólítását, mégpedig visszafogott és kiegyensúlyozott formában**. A preambulumban van ugyanis utalás arra, hogy az alkotmányt elfogadó lengyel nemzet tagjai, akik azonosak a köztársaság valamennyi állampolgárával, az alkotmányt úgy alkotják meg, hogy ismerik „felelősségüket Isten és saját lelkiismeretük előtt”. Az alkotmányozó elegánsan megoldotta azt, hogy minden lengyel állampolgár a vallási elkötelezettségére való tekintet nélkül magáénak érezze az alkotmányozó tettét, hiszen azok mellett, „akik hisznek Istenben mint az igazság, jószág és szépség forrásában”, azokra is gondolt, „akik nem osztoznak ebben a hitben, de tiszteletben tartanak más forrásokból származó egyetemes értékeket”.²⁰

A később elfogadott magyar Alaptörvény ilyen vonatkozású megfogalmazása, amelyről a következő bekezdésben szó lesz, egyébként **leginkább az 1949. évi német Alaptörvényben alkalmazott megoldásra hasonlít**. A német preambulum ugyanis a következő mondattal kezdődik: „Isten és ember előtti felelősége tudatában, attól az akarattól

¹⁹ Ez a tendencia egyébként még azokra az alkotmányokra is jellemző, amelyek egy-egy vallást legalább formálisan kiemelnek a többi fölé. A hatályos máltai alkotmány például az apostoli római katolikus vallást Málta vallásának deklarálja, ahogyan a dán alkotmány is kimondja, hogy az evangéliumi lutheránus egyház Dánia államegyháza. Ezeknek a deklarációknak azonban egyre kisebb a jelentősége, hiszen a modern demokratikus államokban nem illik már különbséget tenni az egyes egyházak és felekezetek között.

²⁰ Az itt használt idézetek forrása TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv. 407., 489. és 523.

áthatva, hogy mint az egyesült Európa egyenjogú tagja a világbékét szolgálja, a német nép alkotmányozó hatalmánál fogva meghatározza alaptörvényét.”²¹ Ez a szöveg egyébként részben az 1949. évi alkotmányozás, majd az 1990. évi Alaptörvény-módosítás során született.²²

2010 után a magyar alkotmányozó hangsúlyos módon akarta kifejezni Magyarország vallási örökségét, illetve kötődését. Erre pedig leginkább a preambulumban, illetve a posztambulumban volt lehetősége. **A kereszténységre való utalás kétszer is előfordul a Nemzeti hitvallásban** – először akkor, amikor az alkotmányozó arra utal, hogy Szent István király „hazánkat a keresztény Európa részévé tette”, másodszer akkor, amikor deklarálja, hogy „[e]lismerjük a kereszténység nemzetmegtartó erejét”. Igaz, az alkotmányozó rögtön igyekezett tompítani e kijelentés egyoldalúságát, és hozzátette, hogy „[b]ecsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. Azt viszont, hogy a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, akik az alkotmányozás feladatát magukra vállalták, tisztában voltak a tettük történelmi súlyával, a következő szófordulat jelzi: „[...] Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

Leginkább az utóbbi mondat felel meg az *invocatio Dei* (Isten megidézése), illetve a *nominatio Dei* (Isten nevének említése) követelményeinek.²³ A magyar alkotmányozó egy ponton azonban tovább ment, nevezetesen akkor, amikor az **Alaptörvény szövege elé egy mottót is hozzáillesztett**, amely szövege azonos a hivatalos magyar himnusz (azaz Kölcsey Ferenc *Himnusz* című költeménye) címével. Igaz, erre a szövegben nincs semmilyen utalás, illetve nem történik hivatkozás sem, ezért úgy is tűnhet, hogy ez a mottó ebben a formában teljesen eredeti. **A mottó szövege („Isten, áldd meg a magyart!”) tulajdonképpen fohásznak tekinthető**, hiszen nyilvánvaló, hogy a magyar alkotmányozó nem utasíthatja a Mindenhatót. A mottó azonban már túl van az *invocatio Dei* fogalmon, és leginkább a *nominatio Dei* fogalmába illeszthető bele.

Itt egyébként meg kell említeni azt a dilemmát, amely Németországban fogalmazódott meg annak idején az egyes mérsékelt és ortodox vallási vezetők és teológusok között. **Többen közülük ugyanis vakmerőnek tekintik Isten megidőzését egy világi alkotmányban.** 1949-ben a berlini protestáns püspök ellenezte azt, hasonlóan mint a rendszer-váltás utáni brandenburgi alkotmányozás során a két nagy keresztény felekezet vezetői. A témával foglalkozó Michael Silagi német jogászprofesszor emiatt a következőképpen fogalmazott: „Ezért tehát úgy tűnik, hogy Isten tiszteletének óvnia kellene bennünket attól, hogy bármely világi alaptörvény vagy alkotmány világi és profán összefüggésében Istent meggondolatlanul megidézzük.”²⁴

²¹ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005, 725.

²² Egyébként a saját alkotmánnyal rendelkező 16 német tartomány közül 9 tartomány alkotmányának preambuluma semmilyen utalást nem tartalmaz az Istenre, sőt kettő tartománynak nincs is preambuluma. Ugyanakkor Alsó-Szászországban a tartományi gyűlés 1994-ben éppen egy közös, protestáns, katolikus és zsidó petíció nyomán módosította a tartományi alkotmányt, amely bevezetője most már így kezdődik: „Alsó-Szászország népe felelőssége tudatában Isten és ember előtt képviselői révén elhatározta a következő alkotmányt.” Lásd SILAGI, Michael (2011): A német alaptörvény preambuluma. In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex. 57.

²³ Ezekről a kifejezésekről lásd SILAGI 2011, 55–57.

²⁴ SILAGI 2011, 58.

Gyakran felmerülő kérdés az, hogy az Isten és valamely vallás, illetve vallási örökség megemlézése önmagában sérti-e az alkotmány világi és semleges jellegét. Anélkül, hogy itt bele kellene bonyolódni az állam és alkotmány semlegességének bonyolult és reálisan nehezen kivitelezhető problematikájába, megállapítható, hogy **önmagában az Isten megemlézése vagy megidézése egy alkotmányban még nem sérti az állam és az egyház elválasztásának elvét**, legalábbis a jórészt monoteista vallású társadalmakban nem. Horkay Hörcher Ferenc magyar filozófus ezt a következőképpen fogalmazta meg: „Ez pedig könnyen belátható, hisz mindaddig, amíg az Istenre való hivatkozás nem kizárólag valamely vallási felekezet Istenét jelenti, addig nem sérül az elv. Másfelől maga a szövegtípus, amelyben az utalás megjelenik, kizárja az elválasztási tézis megsértését. Hiszen még csak nem is a Nemzeti hitvallás főszövegében, hanem a szöveg elé illesztett töredékmondatban jelenik meg a tabusított szó.”²⁵

3. A Nemzeti hitvallás egyéb tartalmi részei

A Nemzeti hitvallást több tartalmi részre lehet osztani, noha maga az alkotmányozó nem élt ezzel a lehetőséggel. **Az első résznek erős a történeti és szimbolikus jellege**, hiszen az alkotmányozó itt igyekezett megragadni Magyarország és a magyar nemzet helyét Európában és a történelemben. Itt történik továbbá egy kísérlet a magyar nemzet fogalmának meghatározására és a nemzetiségeket is magába foglaló magyar politikai közösség körülírására. A preambulum **második része az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapelveit törekszik megragadni**, mégpedig alapvetően közösségi szelvényben. **A harmadik tartalmi rész célja a korábbi magyar közjoghoz (azaz a történeti alkotmányhoz és az 1944 és 1990 közötti időszakhoz) való viszonyulás tisztázása.** A preambulum **további (záró) része önmagát próbálja definiálni**, azaz az önértelmezéssel foglalkozik.²⁶

A Nemzeti hitvallás ebben a formában új mozzanatot jelent a magyar közjogi fejlődésben. A preambulumban Magyarországon eddig soha nem játszottak ennyire meghatározó szerepet a magyar alkotmányjogban. Igaz, soha nem is voltak ennyire tartalmasak, még az 1973 és 1989 között hatályban lévő alkotmányos szöveg preambuluma sem. Az 1989-ben megfogalmazott preambulum pedig kifejezetten rövid volt, annál is inkább, mert saját bevallása szerint csak az átmenet idejére készült.

²⁵ HORKAY HÖRCHER 2012, 296.

²⁶ TRÓCSÁNYI 2015a, 65–66.

Vákát oldal

XIV. A magyar állam vallási semlegessége

Schweitzer Gábor

1. Az állam semlegességének területei

Az állam semlegességének – pártatlanságának, el nem kötelezettségének, részrehajlásmentességének – kérdése több terület vonatkozásában is felvetődött a történelem folyamán. Ezzel összefüggésben Kis János mutatott rá arra, hogy a semlegességi elv eredetileg a vallási semlegesség elveként született meg, és csak a későbbiek folyamán, a modern demokráciákban lezajlott alkotmányos viták következményeként terjesztették ki a semlegesség elvét a valláson túlmutató területekre.¹ Az állam semlegességéhez kapcsolódó kérdések ily módon jelentek meg a nemzetközi jog, a gazdasági szféra, az autonóm társadalmi intézmények (a tudomány és a felsőoktatás), bizonyos hatalmi ágak (államfő, bíróság) vonatkozásában is.

Az állami semlegesség gondolata a reformáció korában az állam és az egyházak, illetve vallások közötti kapcsolatok vonatkozásában merült fel. „Az állam és az egyház szétválasztása, vagyis a vallási értelemben semleges állam elfogadása egy kudarc beismerése és intézményesítése volt: az állam képtelennek bizonyult arra, hogy az üdvözülés valamely kizárólagos eszméje köré szervezze a társadalmat. A semlegesség elfogadását a felekezetek közötti testvérgyilkos háborúk kényszerítették ki. A felekezeti értelemben megosztott társadalomban a társadalmi béke és egység alapvető szintjének biztosítása csak úgy volt lehetséges, hogy az állam semlegesnek nyilvánította magát polgárai vallási meggyőződéseit illetően.”² Hosszú időnek kellett viszont elteltie ahhoz, amíg a gyakorlatban is elfogadottá vált, hogy az állam vallási értelemben akkor válik semlegessé, ha megvalósul a kölcsönös be nem avatkozás révén az állam és az egyház teljes szétválasztása. Az állam semlegességének „minimális szintjét” a gyakorlatban az jelenti, hogy az állam tartózkodik attól, hogy „egyik vagy másik vallási tézis, dogma mellett hitet tegyen”.³

¹ Kis János (2011): Az állam semlegessége. Újabb nekifutás. *Fundamentum*, 15. évf. 3. sz. 16.

² Sajó András (2003): A semlegesség doktrínái és az állam. *Beszélő*, 8. évf. 10. sz. 29–50.

³ Sajó 2003.

A vallási értelemben semleges állam jellemzői ugyanakkor nem írhatók le egyféle-képp, hiszen nincs teljes konszenzus a semleges állam koncepcióját illetően.⁴ Amíg egyes nézetek a semleges állam vonatkozásában a „negatív megközelítést” preferálják, azaz abban az esetben valósul meg az állam vallási semlegessége, amennyiben mindenféle világnézeti és vallási nézetet kizár, addig az ettől eltérő felfogás szerint a semleges állam megvalósítása „pozitív hozzáállás” kérdése, ami lehetővé teszi a szolidaritás, a szabadság és az egyenlőség társadalmi szintű megvalósítását.⁵

2. A magyar állam vallási és világnézeti semlegessége

A hatályos hazai szabályozás kapcsán – **kiindulópontként** – mindenekelőtt arra kell hivatkoznunk, hogy az állam vallási és világnézeti semlegességére a törvényalkotás során figyelembe vett alapelvek között utal a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló **2011. évi CCVI. törvény preambuluma**. „Az Országgyűlés [...] tekintettel az állam világnézeti semlegességére és a felekezetek közötti békés együttélésre való törekvésre, [...] az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése alapján, a következő törvényt alkotja.” **Az állam világnézeti semlegessége tehát a hatályos magyar alkotmányjog elvei és értékei között szerepel.**

Az alábbiakban egyrészt az azt mutatjuk be, hogy milyen kontextusban merült fel a rendszerváltást követően az állam vallási és világnézeti semlegessége a jogrendben és az Alkotmánybíróság értelmezésében, másrészt pedig azt szemléltetjük, hogy mennyiben változott az állam vallási és világnézeti semlegességének jelentése az Alaptörvény elfogadását követő időszakban a jogrendben, valamint az alkotmányértelmezésben.

2.1. Az állam vallási és világnézeti semlegessége a rendszerváltás időszakában

Az állam világnézeti semlegességének igénye – az ideológiai szempontból elkötelezett szocialista állam ellenpólusaként – **az 1989/1990-es alkotmányos rendszerváltás időszakában merült fel.** A Magyar Népköztársaság Alkotmányának 2. § (1) bekezdése – az 1972. évi módosítás óta – rögzítette, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam, s az Alkotmány számos további rendelkezése szolgálta a szocialista eszmerendszer érvényesülését, illetve védelmét. A kizárólagosság igényével fellépő marxista-leninista világnézet az állam felépítésének és működésének alapelvei közé tartozott. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi

⁴ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012a): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kísérletek az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat. 116–118.

Lásd továbbá HIRSCHL, Ran (2011): Comparative constitutional law and religion. In GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind eds.: *The Research Handbook in Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, UK – Northampton, Massachusetts, Edward Elgar. 422–440. Hirschl az állam és az egyház között létrejövő kapcsolatokat nyolcféle modellbe rendezte: 1. ateista állam, 2. asszertív szekularizmus, 3. elválasztás az állam semlegességével, 4. gyenge államegyház, 5. formális elválasztás egy felekezet tényleges elsőbbségével, 6. elválasztás multi-kulturális elrendezéssel, 7. vallásos enklávék, valamint 8. erős államegyházi rendszerek.

⁵ Lásd CSINK–FRÖHLICH 2012a, 117.

XXXI. törvény a kibontakozó politikai és világnézeti pluralizmus jegyében ugyanakkor a következőképp változtatta meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdését: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.” Az alkotmánymódosító törvény értelmében az állam világnézeti értelemben nem vált semlegessé, hiszen a kialakuló demokratikus jogállami keretek között egyaránt érvényesíteni kívánta a polgári demokrácia, valamint a demokratikus szocializmus értékeit. Az 1990. évi első szabad választást követően fogadta el az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvényt, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Ennek a módosításnak az alkotmányos értelmezését az Alkotmánybíróság végezte el. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezésével összefüggésben a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban éppen az utóbbi alkotmánymódosítás kapcsán mutatott rá arra, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. „Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából [...] – éppen a pluralizmus példájaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat.”⁶ Az állam ideológiai – világnézeti – semlegessége elvének tehát a független, demokratikus jogállami önazonosság alkotmányos kiemelése felelt meg. Mindezt amiatt is fontos megjegyezni, mert Magyarország Alaptörvényének B) cikke – az Alkotmány szövegével megegyezően – ugyanezeket az alapelveket, illetve alapértékeket nevesítette: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A rendszerváltás időszakában az állam világnézeti – ideológiai – semlegessége mellett – azzal szoros összefüggésben – az állam vallási semlegességének a kérdése is felmerült. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény parlamenti tárgyalásai idején képviselői indítvány vetette fel, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság biztosítékeként kerüljön be a törvényjavaslatba az állam – annak minden szerve és intézménye – ideológiai semlegessége. A kormányzat azonban ezt a javaslatot egyrészt túlzottnak és szükségtelennek tartotta, másrészt pedig arra hivatkozott, hogy az ideológiát és az ideológiamentességet nehéz lenne meghatározni.⁷ Az állam világnézeti semlegességének elve ebből következően nem épült be szövegszerűen az 1990. évi IV. törvény rendelkezései közé.

2.2. Az Alkotmánybíróság semlegességi koncepciója

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott az állam világnézeti és vallási semlegességének alapelvére, megadva egyúttal a világnézeti és vallási semlegesség alkotmányos tartalmát is. Átfogó igénnyel elsőként a **4/1993. (II. 12.) AB határozat** rendelkező részében mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy **az államnak „vallási és a lelkiismereti**

⁶ ABH 1992, 179. [3].

⁷ Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés Naplója. V. kötet. Budapest, 1998. 6121. (1990. január 24.). A javaslat betervezője Rózsa Edit volt, míg a kormányzat véleményét Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter képviselte.

meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie".⁸ A vallásszabadsághoz való jogból ugyanakkor az államnak az a kötelessége származik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa. Az állami iskola viszont nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett sem. Az államnak ugyanakkor jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi iskolák jöhessenek létre, miközben az állam nem köteles ilyen iskolákat felállítani.

Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 4. § (4) bekezdése az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény vonatkozásában rögzítette a vallási és világnézeti semlegesség iránti kötelezettséget: „Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem. Az állami és a helyi önkormányzati iskola pedagógiai programjában biztosítani kell az ismeretek, a vallási, illetve világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nevelési, illetve pedagógiai programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia.”

Az állam vallási értelemben vett semlegességét az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött indokolásban az állam és az egyház elválasztásának alkotmányos rendelkezéséből vezette le. „Az állam vallási semlegességét kifejezetten előírja és garantálja az Alkotmány 60. § (3) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”⁹ Az állam vallási értelemben vett semlegessége tehát az állam és az egyház elválasztásából következik az Alkotmánybíróság értelmezése szerint. Az állam és az egyház elválasztásának tényéből ugyanakkor a taláros testület további következtetéseket vont le: a) az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen, b) az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem, c) az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében.¹⁰ Az állam vallási értelemben vett semlegessége tehát feltételezi az állam és az egyház elválasztását, amiből következően az állam és az egyház elválasztása nélkül nem is lehet szó az állam vallási értelemben vett semlegességéről.

Az állam és az egyház elválasztása ugyanakkor az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia a törvényhozási folyamatok során. **Az Alkotmánybíróság az állam és az egyház elválasztásának alkotmányos alapelvéből kiindulva az egyházak egyenjogúságának elvére is rámutatott**, hiszen „az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie”. Mindez összhangban állt az 1990. évi IV. törvény 15. § (2) bekezdésével, amely kimondta, hogy az egyházakat azonos jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik. A 4/1993. (II. 12.) AB határozat továbbá utalt arra is, hogy az elválasztás „módja, következtessége, szigorúsága” minden ország „sajátos történelmi körülményei”, továbbá az egyházak társadalmi szerepének függvényében alakul. Ennek következtében – miként például a közoktatás, valamint az egészségügy területén – rigorózus garanciák mellett „az elválasztás

⁸ ABH 1993, 48.

⁹ ABH 1993, 52.

¹⁰ ABH 1993, 52.

nem ellentétes az együttműködéssel”, illetve az egyházak „egyenlőkként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét” az állam részéről. Vagyis a garanciális elemekkel körülbástyázott együttműködés nem ellentétes az elválasztással, miként a különbségtétel is összeegyeztethető az egyenjogúsággal.¹¹

A 4/1993. (II. 12.) AB határozat indokolása arra is rávilágított, hogy az állam semlegessége a vallásszabadsághoz való joggal kapcsolatban nem jelent tétlenséget az állam részéről. Azaz a vallási értelemben semleges állam nem lehet közömbös a vallási természetű kérdések, így az egyházak, vallási közösségek irányában sem. „Az államnak kötelessége, hogy a vallásos meggyőződés kinyilvánítása, tanítása és az életvitelben való követése, az egyházak működése, s ugyanígy a vallás elutasítása, továbbá a vallási meggyőződésről való hallgatás számára olyan teret biztosítson, amelyben a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek, s ezen keresztül lehetővé teszik az egyéni meggyőződés szabad kialakítását.”

A 8/1993. (II. 27.) AB határozat bizonyos tekintetben tovább finomította az állam vallási semlegességének tartalmát, amennyiben **az állam nemcsak valamely egyház, hanem valamely vallás tanításával sem azonosíthatja magát:** „Az állam nemcsak az egyházakkal, de semmilyen vallással vagy vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. A vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a közösségek milyen formában működnek.”¹²

Az alkotmánybíróági interpretációt Ádám Antal utóbb azzal a tartalmi kiegészítéssel tette teljesebbé, hogy az állam – a fent említettek mellett – egyetlen világnézet tanításával sem azonosulhat.

Az államnak tehát a vallási, illetve világnézeti semlegesség alkotmányos elvéből és elvárásából következően – az intézményes összefonódás elkerülésén túlmenően – egyaránt tartózkodnia kell a vallásos, illetve nem vallásos tanítások vagy világnézetek befogadásától, illetve az azokkal történő azonosulástól. Ebben az összefüggésben tehát az állam semlegessége a vallás vagy világnézet állami szintre való emelésétől – azaz hivatalossá tételétől – történő tartózkodást jelenti. A vallási és világnézeti értelemben semleges államnak ugyanakkor olyan alkotmányos és jogi környezetet kell biztosítania, amelyben a vallásos meggyőzések, valamint a nem vallási alapú világnézetek egyenlő feltételek mellett érvényesülhetnek, miként egyetlen személyt sem érhet előny vagy hátrány vallási vagy világnézeti meggyőződése miatt.

Az állami semlegesség kérdése az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályozással összefüggésben is felmerülhet. Mivel az 1990. évi IV. törvény rendelkezései szerint az egyházak jogi személyiségüket a nyilvántartásba vétel által nyerték el, nem tűnt mellékes kérdésnek, hogy milyen eljárás mellett valósult meg a nyilvántartásba vétel. A törvényi feltételeknek megfelelő egyházakat az egyház székhelye szerint illetékes

¹¹ ABH 1993, 53. Lásd továbbá ÁDÁM 1998, 111–113.; SÁRI János (2000): *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris. 115–116.; SZATHMÁRY Béla (2004): *Magyar egyházjog.* Budapest, Századvég. 82–85.

¹² ABH 1993, 102.

megyei bíróság, illetve a Fővárosi Bíróság vette nyilvántartásba.¹³ A bíróság az eljárás során a semlegesség elvéből következően érdemi vizsgálatot nem folytathatott, hiszen a törvényi feltételek megléte esetén automatikusan regisztrálta, azaz nyilvántartásba vette a kérelmező egyházat.

A rendszerváltozást követő időszakban tehát **összefoglalóan** az állam és az egyházak kapcsolatrendszerét az alkotmányos alapelvek tekintetében az állam és az egyház elválasztásának, **az állam vallási semlegességének**, valamint **az egyházak jogegyenlőségének alapelvei** határozták meg. Ezek szerint:

- a) az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható,
- b) az egyházakat azonos jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik,
- c) az állam az egyház irányítására, felügyeletére szervet nem hozhat létre,
- d) az állam egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen,
- e) az állam egyetlen egyház vagy vallás tanításával sem azonosíthatja magát,
- f) az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és
- g) az állam nem foglal állást hitbéli igazságok kérdésében.¹⁴

A vallási értelemben semleges állam koncepcióját Magyarországon nemcsak a tételes jog, illetve az alkotmányértelmezés támasztotta alá, hanem széles körű szakmai konszenzus is övezte. Mindezek mellett megfogalmazódtak olyan vélemények is, amelyek kétségbe vonták az állam világnézeti semlegességének létjogosultságát, illetve lehetőségét,¹⁵ miközben az állam vallási és világnézeti semlegessége nem azt jelenti, hogy az állam valamiféle semleges világnézettel rendelkezik vagy azonosulna, csupán annyit jelent, hogy az állam működése során nem vallja magáénak egyetlen vallás vagy világnézet tanítását, illetve felfogását sem.

¹³ 1990. évi IV. törvény 9. § (1) bekezdés: „Az egyházat a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetőleg a Fővárosi Bíróság (a továbbiakban együtt: bíróság) nyilvántartásba veszi, ha a) az egyházat legalább száz természetes személy megalapította, b) az egyház az alapszabályát elfogadta, c) az ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta, és d) az alapítók nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet a 8. §-ban foglaltaknak megfelel.” A hivatkozott 8. § ugyanakkor a következőket szabályozta: „(1) Az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából, önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat (a továbbiakban együtt: egyház) hozhatnak létre. (2) Egyház minden olyan vallási tevékenység végzése céljából alapítható, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és amely törvénybe nem ütközik.”

¹⁴ Lásd még ÁDÁM 1998, 111.

¹⁵ „Az, hogy az állam a társadalomban lévő világnézetek tekintetében semleges – azaz mint állam nem azonosítja önmagát valamelyik lehetséges világnézettel –, nem feltétlenül jelenti azt, hogy azokat azonos értékűnek kellene, hogy tekintse, és egyáltalán nem jelentheti azt – mint azt néhány libertiniánus doktrínér véli –, hogy valamiféle semleges világnézete kellene hogy legyen, vagy pláne, hogy azt propagálja. Nem is beszélve arról, hogy világnézeti legfeljebb egy dögöltött ló semleges.” SEMJÉN Zsolt (2003): *Egyházpolitika, egyház és politika – tegnap és ma*. Budapest, Szent István Társulat. 3–4.

3. Az állam vallási és világnézeti semlegességének dilemmái az Alaptörvény elfogadása óta

3.1. Az Alaptörvény és a vallási semlegesség

Az állam vallási semlegességének jelentése az Alaptörvény megalkotásának időszakától értékelődött át. Mindenekelőtt az Alaptörvény, illetve a normaszöveget megelőző Nemzeti hitvallás, valamint a normaszöveget követő posztambulumban vallási és világnézeti szempontból elkötelezett hívószavai jelzik a változás irányait. Az Alaptörvény a Himnuszból – idézőjelek nélkül – átvett felszólító mondatból indít: Isten, áldd meg a magyart!¹⁶ Az Alaptörvény első szava tehát – amint ezt a Csink Lóránt – Fröhlich Johanna szerzőpáros is megállapította, „vallási töltetű”.¹⁷ A Nemzeti hitvallás szövege a továbbiakban ugyanakkor nemcsak azt rögzítette, hogy Szent István király ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte magyar államot, „és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”, hanem a kereszténység nemzetmegtartó szerepéről is elismeréssel nyilatkozott, mégpedig a kontextusból következően nemcsak a múlt, hanem a jelen vonatkozásában is: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.” A posztambulumban ugyanakkor az alkotmányozó hatalmukkal élő képviselők az Isten és ember előtti felelősségre hivatkozva utaltak arra, hogy megalkották Magyarország első egységes Alaptörvényét.

Az Istenre és a kereszténységre történő hivatkozás egyértelmű jele a vallási és világnézeti semlegességtől való eltávolodásnak, másféle megközelítés szerint a vallási és világnézeti elköteleződésnek. Önmagában természetesen **nem az Istenre és a kereszténységre történő hivatkozás váltja ki a semlegesség elvétől történő eltávolodást, hanem a megfogalmazás egyoldalúsága**, másként fogalmazva a kiegyensúlyozottság hiánya váltja ki a vallási és világnézeti elkötelezettség érzetét. Még abban az esetben is, amikor az Alaptörvényben kimutatható keresztény értékek egyetemes erkölcsi vonatkozásaira kívánják a hangsúlyt helyezni.¹⁸ A Nemzeti hitvallás értékpreferenciái kapcsán a továbbiakban Jakab András hivatkozott arra a szempontra, hogy miután a preambulumban a szöveg kifejezetten keresztény jellegű, az „ateista állampolgárok” számára nem tesz gesztusokat.¹⁹

A kereszténység nemzetmegtartó szerepének kiemelése, valamint az ország különböző vallási hagyományainak megbecsülése kapcsán Rixer Ádám arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a megfogalmazás akár visszalépésnek is tekinthető a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvény preambulumban foglaltakhoz képest: „Mi, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének tagjai, akik hiszünk abban, hogy Isten a történelem ura, s azok, akik a történelem menetét más forrásokból igyekszünk megérteni, hazánkért és a magyar nemzet egészéért [...] a következő törvényt alkotjuk.”²⁰ Az idézett

¹⁶ A Nemzeti hitvallás Himnuszából átvett mondatának értelmezése kapcsán Majtényi Balázs azt a lehetőséget vetette fel, hogy az Alaptörvény szövegezői „a Himnuszból kölcsönözött felszólítást az ország jelmondatának szánták, s az az Alaptörvényben szimbolikus gesztusként nem az ország jelképei közé került”. MAJTÉNYI 2011, 101.

¹⁷ CSINK–FRÖHLICH 2012a, 111.

¹⁸ SALAMON László (2013): *Keresztény értékek a magyar Alaptörvényben*. Elérhető: https://barankovics.hu/_f/honlapra/salamon_laszlo_eloadas.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 06.)

¹⁹ JAKAB 2011b, 181.

²⁰ Lásd RIXER Ádám (2011): A vallás fogalmáról. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/rixer48.html> (letöltés ideje: 2019. 04. 06.)

törvény preambuluma ugyanis éppenséggel arra törekedett, hogy vallási és világnézeti tekintetben kiegyensúlyozott legyen.

A vallási és világnézeti hívószavak kiegyensúlyozottságára, illetve kiegyenlítetttségére ugyanakkor a Lengyel Köztársaság Alkotmányának preambuluma szolgálhat példaként, amennyiben az alkotmányozás alanyaként a hívők és nem hívők közösségét együttesen nevesíti: „mi, a lengyel nemzet – a Köztársaság valamennyi állampolgára, mindazok, akik hisznek Istenben mint az igazság, jószág és szépség forrásában, mindazokkal, akik nem osztoznak ebben a hitben, de tiszteletben tartják a más forrásokból táplálkozó egyetemes értékeket [...]” Ennek a megfogalmazásnak az alapján egyetlen lengyel állampolgár – hívő és nem hívő, keresztény és nem keresztény – sem érezhette úgy, hogy vallási, világnézeti okok miatt az alkotmányozó látókörén kívül rekedt volna.

3.2. A vallási semlegesség értelmezési keretei

Az Alaptörvény vallási, világnézeti szempontból releváns rendelkezéseinek értékelése kapcsán a *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről* című összeállítás szerzői arra hívják fel a figyelmet, hogy „**az Alaptörvény nem csupán elismeri a kereszténység történelmi szerepét az állam létrejöttében, hanem egyúttal el is kötelezi magát annak erkölcsi és politikai elvei mellett.** Következésképpen szakít az 1989-es alkotmány megoldásával, amely semleges maradt a versengő világnézeti felfogások között.”²¹ A vélemény szerzői – az Alaptörvény további rendelkezéseire figyelemmel – azt az álláspontot képviselték, hogy az Alaptörvény kizárja az állam világnézeti semlegességének érvényesülését.²² **Az ezzel ellentétes felfogás szerint** ugyanakkor, miután **az Alaptörvény nem említ olyan kötelezettséget, amely a semlegességet kizárná, továbbá az Alaptörvény igazolása sem tartalmaz vallási elemeket,** megalapozottan nem állítható, hogy az Alaptörvény „erőteljesebb értékelkötelezettsége” szakított volna a világnézeti semlegesség elvével, miként az állam világnézeti semlegességének elve és a kereszténység történelmi szerepének alkotmányos elismerése sem összeegyeztethetetlen egymással.²³

Az állam vallási értelemben vett semlegessége szempontjából megvizsgálandó továbbá, hogy miként változtak az Alaptörvény elfogadásával összefüggésben az állam és az egyház elválasztásával, valamint az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos rendelkezések, továbbá a semlegesség megítélése szempontjából milyen új elemek épültek be a szabályozásba.

²¹ FLECK Zoltán et al. (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. *Fundamentum*, 15. évf. 1. sz. 63. Hasonló álláspontot képvisel Pap András László: „Az Alaptörvény szerint a politikai közösség meghatározóan hívő keresztény, és valamely történelmi, vagy az állam által kiválasztott, kifejezetten elismert, támogatott felekezeti tanainak követője.” PAP András László (2014a): Az Alaptörvény preferenciáiról. *Magyar Jog*, 61. évf. 12. sz. 688–689.

²² FLECK et al. 2011, 66.

²³ SCHANDA Balázs (2015b): Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának kérdése. *Magyar Jog*, 62. évf. 3. sz. 135. Az Alaptörvény vallási utalásainak lehetséges és megengedő értelmezéséhez lásd még CSINK–FRÖHLICH 2012a, 111–121.

3.3. Az állam és a vallási közösségek különvált működése

A változások alkotmányos hátterét az Alaptörvény, az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, az Alaptörvény 2013. március 25-i negyedik módosítása, valamint az Alaptörvény 2013. szeptember 25-i ötödik módosítása biztosítja. A törvényi szintű szabályozás kapcsán pedig – a még az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése előtt elfogadott – az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt, továbbá az azt felváltó, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt, valamint az azt módosító 2012. évi VII. törvényt, illetve a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvényt kell kiemelnünk.²⁴

Az **Alaptörvény** eredeti szövegezésű **VII. cikke** az egyház, nem pedig a vallási közösség kifejezést használta. Ugyanezen eredeti VII. cikk az egyházak önállóságának hangsúlyozása mellett az állam és az egyházak különvált működését emelte ki. Mai szövegezésben: „Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.”²⁵

A különvált kifejezés a korábbi elválasztás kifejezést váltotta fel, miközben a különvált működésre hivatkozást az alkotmányozó azzal egészítette ki, hogy „az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal”. Az együttműködésre vonatkozó kategorikus megfogalmazás az Alaptörvény negyedik módosítását követően annyiban változott, amennyiben az alkotmányozó a vallási tevékenységet végző szervezetek együttműködésre való alkalmasságát emelte ki, az Alaptörvény ötödik módosítását követően pedig a hangsúly a kategorikus együttműködésről az együttműködés lehetőségére helyeződött át: „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek.”²⁶ Ha a különvált működés és az együttműködés szövegkörnyezetét együttesen nézzük, eléggé nyilvánvalóvá válik, hogy **a korábbi elválasztás helyett az együttműködést preferálja az alkotmányozó**, és az új terminológiát is ennek megfelelően alakította ki. Azaz az állam és az egyház – vallási közösségek – kapcsolatait illetően az elválasztáson alapuló modellt a különvált működésen alapuló együttműködés váltja fel.

3.4. Az Alkotmánybíróság és a semlegesség

Az állam semlegességét az együttműködésen alapuló elválasztás is biztosíthatja, legalábbis ennek lehetőségére hivatkozott Bragyova András a 6/2013. (III. 1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében: „Az együttműködés – a kooperatív elválasztás – alkotmányosan továbbra is megköveteli az állam világnézeti semlegességét, ami a felekezeti jogban a felekezetek egyenlő kezelését kívánja meg; ez a követelmény az egyes hívők (mint az alapjog alanyai) egyenlő szabadságából származik. Ha ugyanis *A* felekezet előnyösebb helyzetbe kerül (jogilag egyház lesz), míg *B* nem, akkor az *A* felekezethez tartozók, e tekintetben,

²⁴ A részleteket lásd DRINÓCZI Tímea (2014a): A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. *Jura*, 20. évf. 2. sz. 39–62.

²⁵ Alaptörvény VII. cikk (3) bek.

²⁶ Alaptörvény VII. cikk (4) bek.

előnyösebb helyzetben vannak, mint a *B* hitűek. Az állam ugyan tehet gyakorlati szempontból igazolható különbséget az egyes vallási csoportok, végső elemzésben a hívők között, ez azonban nem alapulhat a csoportok által vallott vallási vagy társadalmi, erkölcsi nézetek értékelésén, vagy egyesek támogatásán, illetve mások elvetésén.²⁷

Az Alkotmánybíróság **27/2014. (VII. 23.) AB határozata** ugyanakkor a 4/1993. (II. 12.) AB határozat adaptációja nyomán a következőket emelte ki a semlegességgel és a vallási közösségek egyenlőségével kapcsolatban: „A vallási közösségek különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy **az állam sem a vallási közösségekkel, sem valamelyik vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen vallási közösség tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be a vallási közösségek belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében.** Mindebből – illetve másrésről az Alaptörvény XV. cikkéből²⁸ is – következik, hogy az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és vallási közösségről csak elvont, minden vallásra vagy vallási közösségre egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más késztetésből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek. Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és vallási közösségek különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja.”²⁹

Ebből következően tehát az alábbiakban foglalhatók össze a vallási értelemben **semleges állam ismérvei:**

- a) az állam sem a vallási közösségekkel, sem valamelyik vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen,
- b) az állam nem azonosítja magát egyetlen vallási közösség tanításával sem,
- c) az állam nem avatkozik be a vallási közösségek belső ügyeibe,
- d) az állam nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében,
- e) az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie.

Az Alaptörvény rendelkezései ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tették, hogy – az irányadó törvényi szabályozásra is figyelemmel – a **vallási közösség csak abban az esetben alakulhat át az Országgyűlés döntése nyomán sajátos jogosultságokkal felruházott bevett egyházzá, amennyiben** – a törvényi kritériumok meglétén felül – **a közösségi célok érdekében együttműködési hajlandóságát fejezi ki az állammal.**³⁰ Ez az alaptörvényi megfogalmazás lényegében nem az együttműködés lehetőségét, hanem az együttműködés kötelezettségét írja elő, egyúttal a különvált működés határainak elmosódásához is elvezethet. Annak a vallási közösségnek ugyanis, amely bármi oknál fogva nem kíván együttműködni az állammal, esélye sincs arra, hogy a bevett egyházi státuszt elnyerje, miként

²⁷ ABH 2013, 273. [263].

²⁸ Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti a törvény előtti egyenlőséget, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az esélyegyenlőség elvét.

²⁹ ABH 2014, 798. [42].

³⁰ Alaptörvény VII. cikk (4) bek.

az is kérdésként merülhet fel, hogy mi történik azzal a bevett egyházal, amely bármi oknál fogva a továbbiakban már nem kíván együttműködni az állammal, vagy esetleg az állam nem kíván együttműködni egy adott bevett egyházal.

A vallási semlegesség eszméjétől eltávolodó Alaptörvény indokolása azonban paradox módon nemcsak a szekuláris – azaz világi – államra, hanem az állam világnézeti semlegességére is hivatkozott: „A Javaslat rögzíti azt, hogy mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg a Javaslat az állam és az egyház különállásának elvét, amely amellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciájának is tekinthető. A Javaslat azonban kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam világnézeti semlegessége nem jelent egyúttal társadalmi közömbösséget is, hanem a társadalmilag közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházakkal.”

3.5. A vallási közösségek jogállása, a bevett egyházak elismerése, a vallási tevékenység fogalma a semlegesség szempontjából

Az alaptörvényi rendelkezéseket követően a törvényi szintű szabályozás néhány további vonását, illetve megoldását is szükséges áttekintenünk.

Az első észrevétel az igazolhatóságra vonatkozik. Minden törvény megalkotásakor fontos szempont az igazolhatóság kérdése. A törvényhozónak azokat a körülményeket kell figyelembe vennie és mérlegelnie, amelyek hitelt érdemlően támasztják alá a törvény meghozatalának a szükségességét. Nem volt ez másként a 2011. évi C. törvény, illetve a 2011. évi CCVI. törvény esetében sem. Az eredendően egyéni képviselői indítványként előterjesztett, majd zárószavazás előtti módosító indítvánnyal lényegesen átalakított 2011. évi C. törvény az igazolhatóság szempontjait sajátos kontextusban helyezte el. Az általános indokolás – a történeti hivatkozások mellett – az alábbiakat emelte ki: „Az 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére.” Az indokolás által általánosságban említett visszaélések a rendszerből kiszűrendő úgynevezett „bizniszegyházakra” vonatkoztak, vagyis azokra az egzakt módon soha meg nem nevezett vallási közösségekre, amelyek a jogalkotó szerint nemcsak az egyházalapítás 1990. évi IV. törvényben lefektetett nagyvonalú feltételeivel éltek vissza, hanem az állami támogatásokat is jogosulatlanul vették igénybe. A törvényalkotás szükségességét legfőképp ezzel indokolta annak idején a jogalkotó. A parlamenti vitán az 1990. évi IV. törvény alapján bejegyzett egyházak létszámára – mintegy 340–360 egyházra – hivatkozással ugyanakkor bizonyításra nem szoruló sarkigazságságként állapították meg a törvényjavaslat támogatói a joggal való visszaélés tényét, miközben arra is utaltak, hogy Európa számos államában a hazaihoz képest jóval alacsonyabb az egyházak száma.

Csakhogy ezek az érvek – amelyek utóbb a 2011. évi CCVI. törvény megalkotása során is felmerültek – önmagukban semmit sem bizonyítottak, és semmit sem támasztottak alá. Az 1990. évi IV. törvény rendelkezései alapján bejegyzett vallási közösségek

összlétszámából legfeljebb a vallási pluralizmusra lehetett következtetni, miként a nemzetközi összehasonlításból is legfeljebb azt a konklúziót lehetett levonni, hogy más államokban a magyarországitól eltérően az egyházként történő regisztrálás vagy elismerés szabályai.³¹ A jogalkotónak és a jogalkalmazónak vitathatatlan joga és kötelessége a joggal való viszálys elérés kiszűrése és szankcionálása. Erre viszont az 1990. évi IV. törvény rendelkezései is lehetőséget biztosítottak, hiszen a bíróság az ügyész keresete alapján törölhette a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége alkotmányba vagy törvénybe ütköző, amennyiben ezt a tevékenységet felhívás ellenére sem szüntette meg. A 2011. évi C. törvény, illetve az azt felváltó 2011. évi CCVI. törvény mindenesetre az egyszerűbb, de aggályosabb megoldást választotta. Egyszerűbb, mert – miközben 14 vallási közösséget törvény erejénél fogva „bevett egyháznak” minősített – egyetlen tollvonással megszüntette több száz vallási közösség eddig élvezett egyházi jogállását, rájuk sütve egyúttal a „bizniszegyház” szégyenbélyegét. Aggályosabb, mert semmiféle alkotmányosan igazolható szemponttal, például joggal való visszaélést megállapító jogerős bírói ítélettel, nem sikerült ezt a jogalkotói döntést alátámasztani.

A következő észrevételek a kétszintű szabályozással kapcsolatosak. A 2013. évi CXXXIII. törvény által módosított 2011. évi CCVI. törvény kétféle vallási közösséget nevesített: a vallási tevékenységet végző szervezetet³² és az Országgyűlés által elismert egyházat, amelyet – régi-új elnevezésként – bevett egyháznak nevez. Amíg az egyesületként működő vallási tevékenységet végző szervezetet a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba, addig az Országgyűlés törvény által ismeri el a bevett egyházat.

A kétszintű szabályozásra történő áttérés mellett nehezen érvényesülhet az az Alkotmánybíróság által rögzített elvárás, miszerint az államnak a vallási közösségeket egyenlőkként kell kezelnie. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban nem tekintette alkotmányos elvárásnak egyrészt azt, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, másrészt pedig azt, hogy az állam minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt. „A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Akár az állam által vállalt közösségi feladatok megoldásáról, akár az egyházak számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatásokról, akár pedig az állam és az egyházak kötelező közösségi együttműködéséről van szó, mindhárom esetkörben érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének.”³³

A 2011. évi CCVI. törvény mellékletében az Országgyűlés *ex lege*, azaz a törvény erejénél fogva 14 vallási közösséget ismert el bevett egyháznak, vallási felekezetnek, vallási

³¹ A külföldön érvényesülő szabályozáshoz lásd CSIZINÉ DR. SCHLOSSER Annamária (2012): *Az egyházi jogi személy a régi és az új egyházügyi törvényben*. Budapest, L'Harmattan – Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola. 83. skk.

³² A vallási tevékenységet végző szervezet jellemzéséhez lásd ÁDÁM Antal (2015): *Bölcséletek, vallások, jogi alapértékek*. Pécs, PTE ÁJK. 378–379.

³³ ABH 2013, 245. [155].

közösségnek³⁴ – összefoglalóan bevett egyháznak –, míg az 1990. évi IV. törvény alapján bejegyzett vallási közösségek számai 2012. január 1-jei hatállyal elvben a jogalkotó által lehetőségként felkínált egyesületi kényszerpályán folytathatták tevékenységüket, ami annyit jelentett, hogy ezeket a vallási közösségeket indokolás és jogorvoslat nélkül fosztották meg az 1990. évi IV. törvény alapján szerzett jogalanyiságtól. Igaz, ezek a vallási közösségek a megváltozott – jelentékenyen megszigorodott – törvényi feltételek megléte esetén kezdeményezhették az Országgyűlés általi elismerésüket. Utóbb, a 2012. évi VII. törvény melléklete 13 tétellel bővítette az Országgyűlés által elismert egyházak, vallási felekezetek, vallási közösségek – azaz a bevett egyházak – körét,³⁵ miközben a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat mindenféle indokolás nélkül utasította el 66, korábban az 1990. évi IV. törvény által nyilvántartásba vett vallási közösség Országgyűlés által történő elismerési kérelmét. A bevett egyházak köre azóta nem bővült.

A bevett egyházként történő Országgyűlés általi elismerés szükséges – de végső soron mégsem elégséges – feltételeit a 2011. évi CCVI. törvény 14. §-a határozta meg.³⁶ A törvény által meghatározott feltételeknek kell azon vallási közösségeknek is megfelelniük, amelyek az 1990. évi IV. törvény által szerzett jogalanyiságukat 2012. január 1-jei hatállyal elvesztették, amennyiben bevett egyházként történő elismerésüket kezdeményezik.

Ez a „kétszintű” szabályozás több szempontból is visszalépést jelent a 2012. január 1-je előtti állapotokhoz képest. Az 1990. évi IV. törvény ugyanis a jogalkotó által megállapított, elsősorban formai természetű és kétségtől könnyen teljesíthető kritériumoknak eleget tevő vallási közösségek, vallások, egyházak számára egyféle – „egyházi” – státuszt ajánlott fel, miközben az 1990 és 2012 közötti időszakban is működtek másféle, például egyesületi

³⁴ A 2011. évi CCVI. törvény melléklete által elismert egyházak: 1. Magyar Katolikus Egyház; 2. Magyarországi Református Egyház; 3. Magyarországi Evangélikus Egyház; 4–6. Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; 7–11. Ortodox Egyház: Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye, Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyeje (Moszkvai Patriarchátus); 12. Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; 13. Magyarországi Baptista Egyház; 14. HIT Gyülekezete.

³⁵ A 2012. évi VII. törvény által elismert egyházak: 15. Magyarországi Metodista Egyház; 16. Magyar Pünkösdi Egyház; 17. Szent Margit Anglikán/Episzkopális Egyház; 18. Erdélyi Gyülekezet; 19. Hetednap Adventista Egyház; 20. Magyarországi Kopt Ortodox Egyház; 21. Magyarországi Iszlám Tanács; 22. Krisztusban Hívó Nazarénus Gyülekezetek; 23. Magyarországi Krisna-tudatú Hívók Közössége; 24. Az Üdvhadereg Szabadegyház Magyarország; 25. Az Utolsó Napok Szentjeinek Jézus Krisztus Egyháza; 26. Magyarországi Jehova Tanúi Egyház; 27. Buddhista vallási közösségek.

³⁶ „A vallási tevékenységet végző szervezetet az Országgyűlés egyházként ismeri el, ha a) elsődlegesen vallási tevékenységet végez, b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és ritusa van, c) legalább ca) százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy cb) húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik, d) elfogadott belső szabálya van, e) ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta vagy kijelölte, f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk gyakorolni kívánt tevékenység nem ellentétes a 6. § (4) és (5) bekezdésével, g) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot, h) a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel és i) a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően a 9. § (1) bekezdése szerinti területeken végzett tevékenysége és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja.”

keretek között tevékenykedő vallási közösségek, amelyek vagy nem tudtak, vagy nem kívántak élni az 1990. évi IV. törvény által biztosított, illetve felajánlott „egyházi” státusszal.

A világnézeti semlegesség felől nézve az is problematikus a hatályos szabályozásban, hogy **a vallási tevékenységet végző szervezet az Országgyűlés egyértelműen politikai természetű döntése nyomán szerezheti meg a bevett egyházi jogállást.**³⁷ Egy politikai természetű döntés ugyanis aligha lehet semleges. A semlegesség figyelembevétele alapján nem a mérlegeléssel és értékeléssel járó elismerési eljárás következményeként, hanem az egységes elvek és egységes eljárás alapján megvalósuló nyilvántartásba vétel alapján nyerhetné el egy vallási közösség az egyházi jogalanyiságot. **A világnézetiileg semleges állam ideájával a nyilvántartásba vétel, nem pedig az országgyűlési szavazással végződő elismerési eljárás a kompatibilis.** A nyilvántartásba vétel egységessége azáltal biztosítható, hogy az eljárást egyetlen bírósághoz vagy központi közigazgatási szervhez delegálja a jogalkotó.

A strasbourgi székhelyű **Emberi Jogok Európai Bírósága** is arra mutatott rá a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások kontra Magyarország ügyben **2014-ben** hozott ítéletében, hogy **az egyházak elismerése Magyarországon a parlament, „egy a politika által rendkívül meghatározott testület hatáskörébe tartozik”,** amiből viszont az következik, hogy **egy vallási közösség egyházként történő elismerése vagy annak elutasítása „politikai eseményekhez vagy a politikai helyzethez kötődhet”. Ez pedig magában hordja a semlegesség követelményének figyelmen kívül hagyását és az önkényesség veszélyét.** „Az a helyzet, amelyben a vallási közösség[ek] annak vannak kitéve, hogy a politikai pártoknak a számukra kedvező szavazataiért udvaroljanak, összeegyeztethetetlen az állammal szemben az érintett területen támasztott semlegességi követelménnyel.”³⁸

A hazai törvényi szabályozás **új elemei** közé tartozik a **vallási tevékenység jogalkotó általi definiálása.** A 2011. évi CCVI. törvény 6. § (3) bekezdése értelmében a vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja. Nem tekinthető szerencsésnek, hogy a törvényhozás állapítja meg, még ha csak a jelenlegi törvény vonatkozásában is, a vallási tevékenység fogalmát. Nem sorolható ugyanis a törvényhozás hatáskörébe a vallási, tehát a transzcendenciával szükségszerűen összefüggő vallási tevékenység definiálása. Helyénvaló ugyanakkor a 2011. évi CCVI. törvényt megelőző 2011. évi C. törvény indokolásának a 4/1993. (II. 12.) AB határozatnak a szellemiségét felidéző fordulata, miszerint „az állam teológiai kérdéseket nem dönthet el”. **A vallási tevékenység – át-tételese a vallás – jogalkotó által meghatározott definíciója aligha képes arra, hogy absztrakt és semleges módon határozza meg a valamennyi vallás vonatkozásában érvényes**

³⁷ SCHWEITZER Gábor (2013): Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011.* Budapest–Pécs, Pázmány Press. 249–251.

³⁸ Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, ECHR 2014-I. [102]. Lásd továbbá UITS Renáta (2017): A lelkiismereti és vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában – a Kokkinakis-ítélettől az állami semlegesség követelményéig. *Allam- és Jogtudomány*, 58. évf. 4. sz. 106–116.

és irányadó **vallási tevékenység fogalmát**. A vallás – vallási tevékenység – mibenlétét illetően a vallási közösségek definíciójára célszerű hagyatkozni.

Ezt a megközelítést támasztja alá a 4/1993. (II. 12.) AB határozat nyomán a fentebb már hivatkozott 27/2014. (VII. 23.) AB határozat: miután „az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzól csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkozni. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más készletéből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek.”³⁹

A törvényhozás tehát ebből az értelmezési keretből következően meghatározhatja – amint ezt a 2011. évi CCVI. törvény meg is tette –, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mit nem tekint önmagában vallási tevékenységnek,⁴⁰ miként jelölheti ki a vallási tevékenység gyakorlásának törvényi határait, ha úgy tetszik, korlátait.⁴¹ A vallási tevékenység törvényhozás általi definiálása mindazonáltal az állam és az egyház elválasztásának – mai szóhasználat: különvált működésének –, valamint az állam világnézeti semlegességének az alapelvét is feszegeti.

4. Összegzés

A fentiek a következőkben foglalhatók össze: az állam vallási és világnézeti semlegessége – alkotmányos elvként – a rendszerváltást követően épült be a magyar jogrendbe, illetve jelent meg az alkotmányos diskurzusokban, valamint az Alkotmánybíróság értelmezésében. A vallási értelemben semleges, el nem kötelezett állam természetesen nem lehet érzéketlen, passzív vagy közömbös a társadalmat foglalkoztató, illetve érintő vallási jellegű kérdések iránt. A semlegesség legáltalánosabb értelemben annyit fejez ki, hogy az állam működése során az egyenlő bánásmód érvényesülése érdekében nem azonosulhat vallási vagy világnézeti eszmékkel, illetve tanításokkal.

A vallási semlegesség elvére mindenekelőtt a rendszerváltást követő jogszabályi környezet utalt, illetve az Alkotmánybíróság az állam és az egyház elválasztása alapján mutatott rá a vallási semlegesség elvére.

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény rendelkezései közé azonban nemcsak határozott vallási és világnézeti értékek és üzenetek épültek be, hanem új alapokra is helyeződött az állam és a vallási közösségek közjogi kapcsolata, amelyben az elválasztás helyett az együttműködésre helyeződik a hangsúly, elhomályosítva ezáltal az állam vallási,

³⁹ ABH 2014, 798. [42].

⁴⁰ A 2011. évi CCVI. törvény 6. § (4) bekezdése szerint önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a) a politikai és érdekérvényesítő, b) a pszichikai vagy parapszichikai, c) a gyógyászati, d) a gazdasági-vállalkozási, e) a nevelési, f) az oktatási, g) a felsőoktatási, h) az egészségügyi, i) a karitatív, j) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, k) a kulturális, l) a sport, m) az állat-, környezet- és természetvédelmi, n) a hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési, valamint o) a szociális tevékenység.

⁴¹ A 2011. évi CCVI. törvény 6. § (5) bekezdése szerint a vallási közösség kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, és nem sérti más közösségek jogait és szabadságát.

világnézeti semlegességének elvét is. Árnyalja ugyanakkor az összképet, hogy mindeközben nemcsak az Alaptörvény indokolása, hanem a 2011. évi CCVI. törvény preambuluma is hivatkozik az állam vallási semlegességére.

Az Alaptörvény elfogadását követően az Alkotmánybíróság határozatai is érintették az állam vallási, világnézeti semlegességének a kérdését. **Az Alkotmánybíróság semlegességi koncepciója** lényegében az alkotmány őreinek a **rendszerváltást követő időszakban** kidolgozott **álláspontjával egyezik meg**. Jóllehet az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je előtt hozott határozatait, az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a határozatok hatályon kívül helyezésétől függetlenül „felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek.”⁴² Ez a magyarázata annak, hogy miért adaptálta az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság az állam vallási semlegességére vonatkozó korábbi alkotmánybírósági határozatok legfontosabb megállapításait.

⁴² ABH 2013, 746. [36].

XV. A gazdasági alkotmány

Téglási András

1. A gazdasági alkotmány fogalma

A gazdasági alkotmány fogalma történeti szempontból legalább két – közgazdasági és jogi – nézőpontból közelíthető meg.¹ A gazdasági alkotmány fogalma először az 1920-as években közgazdasági, szociológiai és politikai kategóriát jelentett, és kizárólag az adott gazdasági rendet jellemző intézményeket foglalta magában, vagyis csak egy közgazdaságtan-rendszertani állapotot tükrözött.² A kezdetekben a gazdasági alkotmány csak arra utalt, hogy hogyan nézzen ki az adott gazdaság, és az alkotmányjogi megoldásokhoz semmi köze nem volt, jogi kategóriává ezzel párhuzamosan és folyamatos fejlődés során vált csak, amelynek kezdetét – az első világháború utáni időszakra tehető – állami beavatkozás kialakulása jelentette.³ Mivel innentől kezdve már nem evidencia a szabadversenyes kapitalizmus, az állami beavatkozás határai kerültek középpontba.⁴ E határok meghúzásától függött ugyanis, hogy a piacgazdaság megmarad-e piacgazdaságnak.⁵ A kérdés tehát akkor és ma is az, hogy az állami gazdaságirányítást hogyan lehet beilleszteni a magántulajdonon alapuló piacgazdaságba.⁶ Az állami beavatkozás határainak meghúzása a piacgazdasági gazdasági rend konkrét kialakítása mikéntjének problematikáját, vagyis ebben az értelemben a gazdasági jogi területek megfelelő szabályozásának kérdését vetette és veti fel. E változások hatására a német nyelvterületű országokban kialakult a *Wirtschaftsverfassung* kategóriája, amelynek Németországban 1945 után lett nagy jelentősége, amikor a gazdasági rend egészét újra kellett gondolni.⁷ Ekkor vetődött fel az a gondolat, hogy nem lehet megállni a közjogi rendszer alkotmányos újragondolásánál, hanem a gazdasági rend reformját is alkotmányos alapokra kell fektetni.⁸ E felfogás az 1960-as évektől egész Nyugat-Európában elterjedt.⁹ A gazdasági alkotmány fogalmának alkotmányjogi értelemben történő vizsgálata az 1950-es évekhez köthető, és a német alaptörvény (*Grundgesetz*) gazdasági alkotmányáról

¹ DRINÓCZI Tímea (2005a): A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 4. sz. 240.; DRINÓCZI Tímea (2007): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 28.

² DRINÓCZI 2007, 28.

³ DRINÓCZI 2007, 28.

⁴ DRINÓCZI 2007, 28.

⁵ DRINÓCZI 2007, 28.

⁶ DRINÓCZI 2007, 28.

⁷ DRINÓCZI 2007, 28.

⁸ DRINÓCZI 2007, 28.

⁹ DRINÓCZI 2007, 28.

folytatott vitájában csapódott le.¹⁰ A jogi értelemben vett alapvető kérdés ezentúl az volt, hogy a *Grundgesetz* adott gazdasági alkotmányt ír-e elő, de ez gazdasági jogi, illetve gazdasági szempontból csekély érdeklődést keltett.¹¹

A gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége,¹² amely minden olyan alkotmányos rendelkezést magába foglal, amely az állami gazdaságpolitikára,¹³ illetve a gazdaságra vonatkozik, vagy azt érinti.¹⁴

A „gazdasági alkotmány” fogalmát különféle jelentéstartalmakkal szokták használni, a kifejezést a – közgazdasági és jogi – szakirodalom alapvetően négy vonatkozásban értelmezi:

- „a nemzetgazdaság állapota” értelmében,
- a gazdasági rendszerek elméleti megkülönböztetésének közgazdaságtani modellje értelmében (központi tervutasításos gazdaság vagy piacgazdaság),
- minden olyan jogszabály értelmében, amely a nemzetgazdaságban a gazdasági tevékenységeket irányítja,
- minden, alkotmányos dokumentumban lefektetett jogtétel értelmében, amely a gazdaságot érinti.¹⁵

A gazdasági alkotmány felfogható tágabb és szűkebb értelemben is. A gazdasági alkotmány alatt **tágabb értelemben** a munka-, a vállalkozás-, a tulajdon-, illetve a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető, de a gazdasági alkotmány – **szűkebb értelemben** – felfogható pusztán a gazdaságra vonatkozó alapjogok, alkotmányi alapelvek és egyéb alkotmányi értékek összességéeként is.¹⁶ A két megközelítés közti különbséget csak a pénzügyi alkotmány jelenti, mivel a szűkebb és a tágabb felfogás is magában foglalja a tulajdonra, foglalkozásra stb. vonatkozó alapjogokat.¹⁷ E tekintetben a tulajdon-, a munka-, a vállalkozásalkotmány a gazdasági alkotmány része.¹⁸ A pénzügyi alkotmány tekinthető eltérő, különálló területnek is, de a gazdasággal való szoros kapcsolata miatt nem kezelhető különálló egységként.¹⁹

Bármilyen is a gazdasági alkotmány, annak az alkotmányos jogállamban – mintegy „részalkotmányként” – valamilyen módon mindenképpen tartalmaznia kell a munkaalkotmányt, a tulajdonalkotmányt, a szociális alkotmányt, illetve a pénzügyi alkotmányt.²⁰

A **munkaalkotmányba** sorolhatók a „tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejére, illetve a munkaközvetítésre és a munkavállaló-védelemre vonatkozó

¹⁰ DRINÓCZI 2007, 28.

¹¹ DRINÓCZI 2007, 28.

¹² DRINÓCZI Tímea (2011): A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. 26., 69. jegyzet.

¹³ DRINÓCZI 2011, 26, 70. jegyzet.

¹⁴ DRINÓCZI 2005a, 244.

¹⁵ DRINÓCZI 2005a, 239.

¹⁶ DRINÓCZI 2011, 26.

¹⁷ DRINÓCZI 2007, 41.

¹⁸ DRINÓCZI 2007, 41.

¹⁹ DRINÓCZI 2007, 41.

²⁰ DRINÓCZI 2007, 42.

alkotmányos rendelkezések”.²¹ A **vállalkozásalkotmány** alatt a vállalkozás szabadságának alkotmányos biztosítását; a **tulajdonalkotmány** alatt a tulajdoni rendszerre vonatkozó szabályokat értjük, mint például a tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény. A **szociális alkotmány** esetén az állam alkotmányból eredő szociális szerepvállalására gondolunk, míg a **pénzügyi alkotmány** fogalma alá az adózásra, költségvetésre, valamint a jegybankra vonatkozó alkotmányos rendelkezések esnek. A pénzügyi alkotmány definiálható úgy, mint „fogalma minden olyan jogi normának, amelyek a nyílt pénzügyi gazdaság egészében [...] érvényesek”.²² A pénzügyi alkotmányba sorolható jogi normák rendszerezése eredményeként a pénzügyi gazdaság egyes összefüggő területei egymástól elválaszthatók.²³ Ennek megfelelően e tág értelemben felfogott pénzügyi alkotmányhoz tartozik általában a pénzügyi egyensúly és a közfeladatok, közkiadások és közbevételek szabályozása, az államháztartástan, a számvitel és kontrolling, illetve a pénzügyi igazgatás, az állami vagyon- és adósságkezelés, illetve a gazdasági bírászkodás.²⁴ Az állam tehát szabályozó hatalomként és a gazdaságpolitika alkotójaként lép fel.²⁵

A magyar jogirodalomba a gazdasági alkotmány fogalmát először Sárközy Tamás vezette be,²⁶ majd erre hivatkozott és a gazdasági alkotmány jogállamban betöltött szerepével, kialakulásával foglalkozott Vörös Imre akadémikus professzor.²⁷

Magyar szerzők szerint a gazdasági alkotmány egyrészt olyan köztes államjogi terület, amelynek közjogi részét túlnyomóan a gazdasági közhatalmi-közigazgatási jog rendezi.²⁸ A gazdasági alkotmány másrészt a gazdaság intézményrendszerének stabilizálását bátyázza körül, és a gazdaság szereplőinek tevékenységükkel összefüggésben jelent jogbiztonságot.²⁹ A gazdasági alkotmány akkor teljes, ha egyformán átfogja a makro- és a mikroökonómiát, a gazdasági alkotmány a makro- és mikrogazdasági szféra jogi szabályozását összekapcsoló és garantáló eszközként értelmezhető.³⁰

2. A gazdasági alkotmány tartalma

A gazdasági alkotmány **célja a relatív** – vagyis az adott gazdasági körülmények közötti optimális – **jólét**, illetve a polgárok **gazdasági biztonságának** elősegítése.³¹ A gazdasági biztonság elősegítésének kézenfekvő és alapvető **eszköze a gazdasági szabadságjogok** el-

²¹ DRINÓCZI Tímea (2005b): A gazdasági alkotmányról II. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 303.

²² GUTMANN, G. – KLEIN, W. – PARASKEWOPOULOS, S. – WINTER, H. (1976): *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart – New York, Gustav Fischer Verlag. 107.; idézi: DRINÓCZI Tímea (2010): Az alkotmányos gazdasági kormányzásról. In BORDÁS Mária szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmány-gyűjtemény*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar. 22. 89. jegyzet.

²³ DRINÓCZI 2010, 22.

²⁴ DRINÓCZI 2010, 22.

²⁵ DRINÓCZI 2010, 22.

²⁶ SÁRKÖZY Tamás (1981): *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*. Budapest, KJK. 69–86.

²⁷ VÖRÖS Imre (1993): *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság*. Budapest, Unio.

²⁸ DRINÓCZI 2007, 39.

²⁹ DRINÓCZI 2005b, 302.

³⁰ DRINÓCZI 2007, 39.

³¹ DRINÓCZI 2005b, 304.

ismerése és garantálása.³² Az alaptörvényben foglalt alapjogok szabályozzák és biztosítják az egyes személyek szabadságát és e szabadságok korlátait a gazdaság területén, és így döntő befolyásuk van a gazdasági rendre.³³ A gazdasági rend és az alaptörvény kapcsolata *Sein-Sollen* (van és a legyen) viszony, és e kapcsolat miatt **meg kell határozni**, hogy az alaptörvény milyen esetekben és milyen játékeret enged a konkrét gazdasági rendnek, vagyis a jogalkotónak, illetve hogy hol húzódnak a gazdasági rend alakítási lehetőségei.³⁴

A gazdasági alkotmány tekintetében az alapjogok három pillére különböztethető meg: az **emberi méltósághoz való jog**, a gazdasági szabadságjogok, illetve az egyenlőség joga.³⁵ Az emberi méltósághoz való jog olyan anyajogként fogható fel, amelynek két – a téma szempontjából – releváns aspektusa van: a személyiség szabad kibontakoztatása és a gazdasági magánautonómia.³⁶ Mindkettő tényleges megvalósulása elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog és a gazdasági szabadságok érvényesüléséhez.³⁷

A **gazdasági alapjogok** – mint minden piaci szereplő szubjektív jogi helyzetét garantáló jogok – annál **erősebben érvényesülhetnek**, minél nyíltabb a gazdasági alkotmány, és minél általánosabb az alkotmányjog gazdaságilag releváns közlendője.³⁸ A gazdasági alapjogok érvényesítése nemcsak a piac működésének **feltétele**, hanem egyúttal a magán-tevékenység képességének a **határaként** is felfogható.³⁹ Az alapjogok **gazdasági tartalma** magában foglalja az állam által a gazdaság befolyásolásával szembeni védőjogot és az állami irányításban való (közvetett) részvételi jogot, illetve a gazdasági alapjogvédelmet, amely az eljárási alapjogok érvényesítésével aktivizálható. **Védelmi jogként** a gazdasági szabadságok – hasonlóan a klasszikus értelemben felfogott szabadságjogokhoz – megkövetelik az államtól a gazdasági privát szféra szabadon hagyását, az abba való be nem avatkozást, illetve annak biztosítását, hogy az alapjog szabad gyakorlását más se zavarja (tágabb értelemben felfogott *status negativus*).⁴⁰ Az alapjog negatív oldala mellett újabban a pozitív (igénymegalapozó) oldal is megerősödött, az államot az alkotmányjogilag garantált gazdasági szabadság objektíve arra kötelezi, hogy az egyén számára a saját gazdasági kibontakozásához az optimális keretfeltételeket rendelkezésre bocsássa (tágabb értelemben felfogott *status pozitívus*).⁴¹ A **közvetett részvételi jog** alapvetően az érdekképviseletek megfelelő működtetésén, vagyis például a koalíciós szabadság megvalósulásán múlik, vagy – amennyiben alkotmányi rögzítést nyer – a vállalatirányításban való közreműködéstől függ.⁴² Az **egyenlőségi jog** mindenki számára garantálja az azonos elbírálást (jogegyenlőség) és az azonos vagy legalábbis hasonló lehetőségeket.⁴³ E jog tehát azt követeli meg az államtól, hogy a gazdaságpolitikájának alakítása során mindenkit egyenlőként kezeljen, vagyis megengedhetetlen meghatározott piaci résztvevők számára történő előnyös helyzet

³² DRINÓCZI 2011, 27.

³³ DRINÓCZI 2005b, 304.

³⁴ DRINÓCZI 2011, 27.

³⁵ DRINÓCZI 2005b, 305.

³⁶ DRINÓCZI 2011, 27.

³⁷ DRINÓCZI 2005b, 305.

³⁸ DRINÓCZI 2007, 44.

³⁹ DRINÓCZI 2005b, 305.

⁴⁰ DRINÓCZI 2007, 44.

⁴¹ DRINÓCZI 2005b, 305.

⁴² DRINÓCZI 2011, 28.

⁴³ DRINÓCZI 2005b, 305.

teremtése, vagy a piac elzárása és új versenyző piacra lépésének megakadályozása.⁴⁴ Az **alappjogvédelemnek** ugyanazt a funkciót kell ellátnia, mint a többi alapjog tekintetében.⁴⁵ Ez a jogállamban megkövetelt intézményrendszer kialakításán kívül az eljárási jogok kikényszeríthető megvalósulását is megköveteli.⁴⁶

Az államot azonban a gazdaságpolitika alakításában **nem szabad gátolni**, mivel az aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen: egyrészt **szükséges** a koordináló és szabályozó fok, másrészt az **államnak felelősséget** kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért.⁴⁷ Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig alkotmányos, ameddig e cél szolgálatában áll.⁴⁸ A **gazdaságpolitikának** megvan a szabadsága – és ennek a feladatává is kell válnia –, amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan feltételrendszert alkot, amely stabil rendet hoz létre.⁴⁹

A törvényhozótól nem lehet megtagadni, hogy a számára kívánatosnak tűnő mértékben törekedjen a szociális élet egységességére, hanem meg kell adni számára azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigáljon annak érdekében, hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet.⁵⁰ Ebben az esetben ugyanis politikai döntésről van szó, és az alkotmánybíróságoknak csak arról kell döntenie, hogy adott szabályozás az alaptörvénnyel összeegyeztethető-e, nem pedig arról, hogy ez megfelelő-e az állami gazdaságpolitika alapelveinek vagy az adott gazdaságpolitikai felfogásoknak és elméleteknek.⁵¹

3. A gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság

A gazdasági alkotmány meghatározása után szükséges a gazdasági alkotmányjog fogalmát is meghatározni. A gazdasági alkotmányjog magában foglalja az összes olyan – alkotmányjogi karakterű – jogi rendelkezést, amelynek szoros kötődése van a gazdasági alkotmányhoz, vagyis az alkotmány gazdasági relevanciával bíró szabályaihoz.⁵² A gazdasági alkotmányjog alapvetően kétfajta normacsoportból tevődik össze: a tiszta és vegyes alkotmányjogi normákból.⁵³

Tiszta alkotmányjogi szabályokról akkor beszélnek, amikor a jogi szabályozás egész komplexuma, minden részlete alkotmányjog.⁵⁴ **Vegyes vagy áttételes** alkotmányjogi szabályokról pedig akkor beszélünk, amikor bizonyos tárgykörökben csak az alapvető szabályok tartoznak az alkotmányjogba, míg a részletező szabályok más jogágakba (illetve más

⁴⁴ DRINÓCZI 2011, 28.

⁴⁵ DRINÓCZI 2007, 45.

⁴⁶ DRINÓCZI 2011, 28.

⁴⁷ DRINÓCZI 2005b, 305.

⁴⁸ Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. A továbbiakban: BVerfGE 18, 315 (327).

⁴⁹ DRINÓCZI 2005b, 305.

⁵⁰ BVerfGE 13, 230 (233); BVerfGE 23, 50 (60); BVerfGE 4, 7, 19; 19, 101, 114; 21, 292, 299. Hivatkozik rá DRINÓCZI 2007, 45., 58.

⁵¹ BVerfGE 14, 19 (23); BVerfGE 7, 377, 400; Hivatkozik rá DRINÓCZI 2005b, 305.

⁵² DRINÓCZI 2007, 48.

⁵³ DRINÓCZI 2005b, 307.; DRINÓCZI 2007, 48.

⁵⁴ RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, Államigazgatási Főiskola. 5.

jogágakkal foglalkozó oktatási tárgyakba) tartoznak.⁵⁵ A vegyes alkotmányjogi normák tehát behatolhatnak más jogágakba is, és jelenthetik az alapelveket vagy egyes szervek szervezeti felépítését és alapelveit.⁵⁶ A gazdasági alkotmányjog kiterjedése alkotmányjogi értelemben egyrészt attól függ, hogy az adott állam alkotmánya milyen gazdaságra vonatkozó szabályokat tartalmaz, vagyis az adott államnak milyen a gazdasági alkotmánya.⁵⁷ Másrészt a gazdasági alkotmányjogot meghatározzák a gazdaságra vonatkozó **állami feladatok**.⁵⁸ A gazdaság területére történő állami beavatkozás széles formája a versenyben való **állami részvétel**, amely során az állam mint vállalkozó és piaci szereplő vesz részt, emiatt megfelelő **intézményeket** is fenntart, amelyek tág értelemben a gazdaság szabadsága felett őrködnek, azt ellenőrzik.⁵⁹ Az állam **gazdasági igazgatást** is végez azáltal, hogy más gazdasági szereplőkre hatással van.⁶⁰ E tekintetben egyrészt a **gazdasági tervezést** és a gazdasági folyamat terv szerinti megvalósítását látja el.⁶¹ Az állam a **gazdaságirányító tevékenysége** során a gazdasági folyamatokat vezérli annak érdekében, hogy a vonatkozó szektorban a kívánt gazdasági állapotot el lehessen érni vagy fent lehessen tartani.⁶² Az állam a **gazdasági felügyelettel** a gazdasági igazgatási jog rendeltetésének megvalósítását segíti elő.⁶³ A gazdaság előmozdítása középpontjában az az igyekezet áll, hogy a vállalkozások különféle ösztönzésével meghatározott, az állam által támogatott elvárt gazdasági viselkedést tanúsítsanak.⁶⁴ Az állam e feladatainak ellátása érdekében, a meghatározott intézmények létrehozására vagy feladatok ellátására különféle jogi normákat alkot, amelyek annyiban képezik a materiális alkotmányjog tárgyát, amennyiben alkotmányjogi karakterük van, vagyis teljesen semelyik más jogágba nem sorolhatók be.⁶⁵

A gazdasági alkotmányt tehát a jogalkotónak a gazdasági alkotmányjogban kell megvalósítania, figyelembe véve a jogrendszer egészét. Amennyiben az alkotmány megfelelő rendelkezései a valóságban is kifejezésre jutnak, akkor valósul meg a **gazdasági alkotmányosság**.⁶⁶ Gazdasági alkotmányosságról tehát akkor lehet beszélni, ha a gazdasági alkotmányban állított követelménynek a tényleges állapot minél jobban megfelel.⁶⁷

4. A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt

A szocialista állam elsőrangú feladatának tekintette az egész nemzetgazdaság irányítását.⁶⁸ Az 1949. évi XX. törvény kihirdetésekor szövege szerint a népgazdaság irányító ereje a nép

⁵⁵ RÁCZ 1998, 5.

⁵⁶ DRINÓCZI 2005b, 307.

⁵⁷ DRINÓCZI 2007, 48.

⁵⁸ DRINÓCZI 2005b, 307.

⁵⁹ DRINÓCZI 2007, 48.

⁶⁰ DRINÓCZI 2007, 48.

⁶¹ DRINÓCZI 2007, 48.

⁶² DRINÓCZI 2007, 48.

⁶³ DRINÓCZI 2007, 48.

⁶⁴ DRINÓCZI 2007, 48.

⁶⁵ DRINÓCZI 2005b, 307.

⁶⁶ DRINÓCZI 2005b, 307.

⁶⁷ DRINÓCZI 2005b, 308.

⁶⁸ RÁCZ 1998, 53.

államhatalma volt, a Magyar Népköztársaság gazdasági életét **népgazdasági terv** határozta meg. Az Alkotmány szerint az államhatalom a társadalmi tulajdonban lévő vállalatokra, az állami bankrendszerre, a mezőgazdasági gépállomásokra támaszkodva irányította és ellenőrizte a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a közbaygon növelése, a dolgozók anyagi és kulturális életszínvonalának emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében. Ezek alapján azután az alsóbb szintű jogszabályok szerint átfogó tervezési, **konkrét tervutasítási rendszer** épült ki, amely a vállalatokig lebontva részletesen megállapította a vállalatok konkrét termelési kötelezettségeit is.⁶⁹ Az Alkotmány az Országgyűlés jogosítványait tárgyalva rögzítette, hogy az Országgyűlés határozza meg az állami költségvetést, állapítja meg a népgazdasági tervet. Az Alkotmány szerint a Minisztertanács biztosította a népgazdasági tervek megvalósítását. A helyi tanács vezette a (helyi) gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységet, előkészítette a helyi gazdasági tervet és költségvetést, ellenőrizte ezek végrehajtását, irányította és ellenőrizte a helyi jellegű gazdasági vállalatok munkáját.⁷⁰

Lenkovich Barnabás professzor, az Alkotmánybíróság korábbi tagja és elnöke egy tanulmányában rámutat arra, hogy a szocializmus formális jogegyenlőség helyett valódi és teljes társadalmi (materiális) egyenlőséget ígért, igaz, nem bőségesen, hanem szegényesen, de viszonylag egyenlően (még ha voltak is „egyenlőbbek”), mindez azonban azzal járt, hogy mindenkítől elkobozta (rekvirálta) a magántulajdonát, kiiktatta a piac önszabályozó mechanizmusait, azaz megfosztotta polgárait a tulajdon és a gazdálkodás szabadságától, a szerződés szabadságától, összesítésben a társadalmi (politikai) szabadságtól.⁷¹

Az 1972-ben átfogóan módosított Alkotmány még mindig azt tartalmazta, hogy a Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg, az állam irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot.⁷² Ugyanakkor **1968-tól**, a gazdasági irányítási rendszer reformjának bevezetésétől kezdődően a konkrét tervutasításos, direkt irányítási rendszert egyre inkább egy olyan irányítási rendszerrel kívánták felváltani, ahol a gazdasági egységek részéről a tervcélok megvalósítását **indirekt irányítási módszerekkel** (általános jogi szabályozással, állami támogatással, a hitel- és adófeltételek megállapításával stb.) érték el.⁷³ A népgazdasági terv kötelező ereje csak a gazdasági irányító szervekre és bankokra terjedt ki.⁷⁴ A nemzetgazdaság állami irányítása tekintetében döntő változást helyezett kilátásba az Alkotmány **1989. októberi átfogó módosítása**, amely kimondta, hogy Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó **piacgazdaság**. Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény ebből a megfogalmazásból elhagyta a tervezésre való utalást is.

⁶⁹ RÁCZ 1998, 54.

⁷⁰ RÁCZ 1998, 54.

⁷¹ LENKOVICS Barnabás (2016): Javak globális újraelosztása. In FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát szerk.: *SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 572.

⁷² RÁCZ 1998, 54.

⁷³ RÁCZ 1998, 54.

⁷⁴ RÁCZ 1998, 54.

5. A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között

Az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszerelváltó” – a tervgazdaságról a piacgazdaságra áttérő – Magyarország sajátos és radikális változáson ment át. Az 1989 és 2011 között hatályos Alkotmány gazdasági alkotmányt alkotó részei közül alapvető fontosságú volt a szociális piacgazdaság kifejezést tartalmazó preambulumban, a piacgazdaságot deklaráló 9. §, továbbá a gazdasági alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó további alapjogok.

Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított szövege a piacgazdaság elvére épült, és mint az Alkotmánybíróság megállapította róla – a piacgazdaság deklarálásán túl –, gazdaságpolitikailag semleges volt. Így az Alkotmánybíróság szerint a korábbi Alkotmányból **az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem volt levezethető.**⁷⁵ Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányos rendelkezés volt az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozta meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának keretei között – igen nagy volt a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.⁷⁶

Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta, hogy a piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezte el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatta meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely **fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét:** például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. Az ilyen szélső eseteken túl azonban a „piacgazdaság” irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. **A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként;** a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el.

A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés.⁷⁷ Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.⁷⁸

6. A gazdasági alkotmány Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően

Az Alaptörvény gazdasági alkotmánya az Alkotmányéhoz képest bővebb. Alapvető jelentőségű rendelkezéseket tartalmaz a gazdasági rendet meghatározó M) cikk és az egyéni

⁷⁵ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.

⁷⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249–250.

⁷⁷ 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 542.

⁷⁸ 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.

felelősséget hangsúlyozó, ugyanakkor a közös feladatellátáshoz való hozzájárulást meghatározó O) cikk.⁷⁹ Fontos kiegészítő rendelkezést jelent a XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, munkahelyteremtésre vonatkozó állami kötelezettség.⁸⁰

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése alapelvi szinten rögzíti azt, hogy Magyarország gazdasága az **értékteremtő munkán** és a **vállalkozás szabadságán** alapszik. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot.

Az Alkotmánybíróság szerint a **vállalkozáshoz való jog alapjog**, ami azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a **vállalkozás**, azaz **üzleti tevékenység kifejtése**. A vállalkozás joga azonban nem abszolútizálható és nem korlátozhatatlan: **senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.**⁸¹ Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.⁸²

Az Alkotmánybíróság szerint a hosszabb ideje végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység a vállalkozáshoz való alapjog védelmi körébe tartozik. Azonban a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységnek az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé való besorolása nem vonja el a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmát: nem zárja ki az értékteremtő munka vállalkozási tevékenység keretében történő végzését, ezért nem alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.⁸³

Ugyancsak nem sérti a vállalkozás szabadságát az Alkotmánybíróság szerint az a követelmény, hogy a személytaxiknak egységes sárga színűeknek kell lenniük. Ez a feltétel ugyanis nem teszi eleve lehetetlenné a taxiszolgáltatás végzését, egyetlen vállalkozónak sem tiltja meg a jogszabály, hogy a gépjárművét alkalmassá tegye a jogszabály szerinti tevékenység végzésére. Az pedig, hogy a gépjárműveknek egységesen sárga színűnek kell lenniük – ami nyilvánvalóan többletköltséggel jár –, nem alkotmányossági kérdés.⁸⁴

Az Alaptörvény az állam gazdaságpolitikáját M) cikkében a korábbtól eltérően nem mint piacgazdaság definiálja, hanem a gazdaság alapjaira vonatkozó értékrendet állapít meg: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.” Ettől függetlenül levezethető, hogy az Alaptörvény rendje a piacgazdaság ta-

⁷⁹ DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33. 10. Elérhető: plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf (letöltés ideje: 2017. 09. 01.)

⁸⁰ DRINÓCZI 2012, 10.

⁸¹ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155].

⁸² 282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161].

⁸³ 71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [40].

⁸⁴ 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [28]–[29].

laján áll.⁸⁵ Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a piacgazdaságra való utalás mellőzése az Alaptörvényből annak következményeként értékelhető, hogy – ellentétben a szocialista tervgazdálkodásból a piacgazdaságra történő áttérés időszakával – e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelemmé vált.⁸⁶

A piacgazdaság alapvető létformája a verseny, a piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.⁸⁷ A korábbi Alkotmányban nem, de az Alaptörvényben már megjelenik **az értékteremtő munkán alapuló gazdaság** deklarációja. Az Alaptörvény deklarálja, hogy **Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.**

Az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus jogállam kötelessége az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védje a fogyasztók jogait. Ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – a jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsődendő kötelessége. Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak⁸⁸ a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne.⁸⁹

Az M) cikk (2) bekezdéséből általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, amely a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik.⁹⁰

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szerződéseken mint jogi kereteken keresztül megvalósuló gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind **a gazdasági verseny**, mind **a fogyasztói jogok védelme** olyan **állami kötelezettség**, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak (például a vállalkozáshoz való jog [XII. cikk], a tulajdon védelme [XIII. cikk]).

Az Alkotmánybíróság **a piacgazdaság, a versenyszabadság** és más hasonló államcélak alkotmányellenes **megsértését** – az Alaptörvény hatálybalépését követően is – **csak**

⁸⁵ TÓTH András (2012): Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem. 107.

⁸⁶ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18].

⁸⁷ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401, 402; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [23].

⁸⁸ Az emberi méltóságról lásd legújabban DELI Gergely (2015): Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. *Vázlat a természetjog mai kilátásairól. Iustum Aequum Salutare*, 11. évf. 1. sz. 41–58.

⁸⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [51]. A határozat átfogó elemzését lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2015): Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozatában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 383–395.

⁹⁰ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [61]. A határozat elemzését lásd DRINÓCZI Tímea (2014b): Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2014/2. sz. 3–12.

szükséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal.⁹¹

Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában összegezte a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatát az állam gazdaságpolitikához való alkotmányos viszonyáról.⁹² Ezeknek a korábbi Alkotmányon alapuló döntéseknek a megállapításait érvényesnek tekintette az Alaptörvény vonatkozásában is.⁹³ Drinóczi Tímea szerint ez azért érdekes, mert a konkrét gazdasági alapjogokat érintő döntéseiben az államnak olyan széles mérlegelési jogot engedett az Alkotmánybíróság, amely alkalmazása során alapjogot ténylegesen sérthet, és amely a korábbi gyakorlat szerint nem volt megengedhető.⁹⁴ Drinóczi szerint el kellett volna végezni az M), N) és O) cikkeknek Pokol Béla alkotmánybíró által javasolt értelmezését,⁹⁵ amelyek szerinte lényegében az állami mozgástér alaptörvényi kereteit jelölik ki.⁹⁶ E cikkek ugyanis tényleges eltérést mutatnak az Alkotmány gazdaságpolitikát érintő szabályaihoz képest, és az újraértelmezés hiánya miatt feszültség keletkezik a régi gyakorlat által kínált keret és az Alkotmánybíróság konkrét döntései között.⁹⁷

A piacgazdaság és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a **szerződési szabadság** is, amely ennek következtében szintén **élvezi az Alaptörvény védelmét**,⁹⁸ **önálló alkotmányos jognak** (de nem alapvető jognak) minősül.⁹⁹

7. A közpénzügyek szabályozása az Alaptörvényben

Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott.¹⁰⁰

Az Alaptörvényben új, *A közpénzek* elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések, így:

- a költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok,
- az államadósságfékre vonatkozó rendelkezések,
- a pénzrendszerre vonatkozó szabályok, valamint
- a nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre.

⁹¹ 818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761. Lásd még: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200; megerősítette: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [79].

⁹² Hivatkozott a 33/1993. (V. 28.) AB határozatra, a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra, az 59/1995. (X. 6.) AB határozatra és a 8/2010. (I. 28.) AB határozatra. Lásd DRINÓCZI Tímea (2015): A racionális vagy tényleg alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2015, 298.

⁹³ DRINÓCZI 2015, 298.

⁹⁴ DRINÓCZI 2015, 298.

⁹⁵ Lásd Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolását a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz, [320].

⁹⁶ DRINÓCZI 2015, 298.

⁹⁷ DRINÓCZI 2015, 298.

⁹⁸ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21].

⁹⁹ 7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198–199; megerősítette: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [94].

¹⁰⁰ KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 455.

Az európai alkotmányfejlődésben jól kimutatható a közpénzügyi szabályok megnövekvő szerepe.¹⁰¹ Európai uniós tagságunkból fakadóan is szükség van az államadósság és a költségvetési deficit csökkentésére.¹⁰² A gazdasági válság és az eladósodottság arra kényszeríti a politikusokat – nemzetközi összehasonlásban is –, hogy alkotmányi szinten rendezzék a fiskális fegyelem betartását célzó szabályokat.¹⁰³ (A német alaptörvény már 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházásokhoz kötött úgynevezett aranszabályt.¹⁰⁴) A magyar Alaptörvény is tartalmazza az államadósság csökkentését célzó úgynevezett „aranszabályt”, és az Alkotmánybíróság jogosítványa is korlátozott a költségvetési, központi adóügyi jogszabályok felülvizsgálata során.¹⁰⁵ A tagállami költségvetések feletti erős uniós kontrollmechanizmusok egyre inkább azt mutatják, hogy már a nemzeti alkotmányok szintjén kell biztosítani azt, hogy az egyes országok pénzügyi-politikai döntéseik meghozatalakor figyelemmel legyenek az európai gazdasági kormányzás elvárásaira.¹⁰⁶

8. A költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok

Az Alaptörvény közpénzekről szóló része rögzíti a központi költségvetésre vonatkozó alapvető szabályokat. Előírja, hogy **az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkosson a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról.** Az Alaptörvény ezenkívül tartalmaz költségvetési alapelveket is: az éves költségvetés elvét, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elveit.¹⁰⁷ A költségvetésnek – és ezzel összhangban a zárszámadásnak is – egy naptári évre kell vonatkoznia, és azt törvényi formában kell elfogadni. Az Alaptörvény egyértelművé teszi azt is, hogy a központi költségvetés tervezése, az arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése **a Kormány kizárólagos jogköre**, ugyanígy a Kormánynak kell beszámolnia a zárszámadási törvényjavaslat keretében arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre.

Az állami gazdálkodás megismerhetősége érdekében a költségvetésnek és a zárszámadásnak valamennyi állami bevételt és kiadást az ellenőrzést lehetővé tevő részletezettségben, ugyanakkor áttekinthető módon kell feltüntetnie. Az Alaptörvény meghatározza **a költségvetési törvény közjogi funkcióját** is: e törvényi felhatalmazás alapján és annak keretei között jogosult a végrehajtó hatalom, a Kormány a költségvetési törvényben meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. E felhatalmazás hiányzik akkor, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, ezért az Alaptörvény erre az esetre nézve előírja, hogy a Kormány ilyenkor jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat

¹⁰¹ TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái*. Budapest, HVG-ORAC. 135.

¹⁰² TRÓCSÁNYI László (2013): „Nem azonos startvonalról indulunk”. In MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter szerk.: *Mérlegen az alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. Budapest, HVG-ORAC. 81.

¹⁰³ TRÓCSÁNYI 2013, 81.

¹⁰⁴ TRÓCSÁNYI 2014, 135.

¹⁰⁵ TRÓCSÁNYI 2014, 135.

¹⁰⁶ TRÓCSÁNYI 2013, 82.

¹⁰⁷ KLICSU 2016, 463.

időarányosan teljesíteni. Ezen átmeneti időszak az új költségvetés elfogadásáig tart. Azért, hogy ez az időszak ne nyúljon indokolatlanul hosszúra, és mielőbb megfelelő törvényi szabályok mentén történhessen a gazdálkodás, **a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.**

9. Az államadósságfék

Államkölcsön (államhittel) révén a kormányok bevételhez jutnak, de a törlesztés a következő nemzedék által fizetett adókból történik, ez adja az államadósság alkotmányjogi jelentőségét.¹⁰⁸ Az államadósságügy alkotmányjogi alapjai az Alkotmányból teljesen hiányoztak.¹⁰⁹

Adósságfék alatt olyan alkotmányjogi szabályozást kell érteni, amelynek célja, hogy Magyarország állami eladósodását korlátozza, és az államot és az önkormányzatokat kötelező előírásokkal a költségvetési hiány csökkentésére készítse.¹¹⁰ Alkotmányi szinten elsőként az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében szerepel több, az államadósságot (a mértékét és a GDP-hez viszonyított szintjét) fékező szabály, és ezzel egyidejűleg intézményi garancia is beépült a követelmények érvényesítésére.¹¹¹

Az Alaptörvény a költségvetési gazdálkodás felelősségét a Kormányra telepíti, megállapítva ennek alapvető követelményeit is: a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A törvényesség a költségvetési törvényben foglalt és más, az állami gazdálkodásra vonatkozó előírások betartásának kötelezettségét jelenti, a célszerűség és az eredményesség az állami bevételek társadalmilag hasznos célokra fordításának és hatékony felhasználásának kötelezettségét rója a Kormányra, az átláthatóság pedig az erre hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszi lehetővé.

Az Alaptörvény annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra, szigorú követelményt állít a költségvetési gazdálkodás elé. Az államadósság tartós és tendenciaszerű csökkentését tartja kívánatosnak. Ennek megfelelően az államadósság azon szintjét, amely felelős gazdálkodás mellett tolerálható, a bruttó hazai termék felében – az európai uniós követelményekből fakadó értéknél jelentősen kisebb összegben – határozza meg. Mivel az államadósság szintje jelenleg az előírányzott 50%-os szintnél jóval magasabb, ezen körülmények fennállásáig **az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.** Vagyis az államadósságot – az abszolút mértékét – nem kell csökkenteni, hanem csak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát (növekvő teljes hazai össztermék mellett változatlan összegű adósságnál csökken az arány, fordított esetben nő).¹¹² E szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós

¹⁰⁸ KLICSU 2016, 469.

¹⁰⁹ KLICSU 2016, 469.

¹¹⁰ KLICSU 2016, 469.

¹¹¹ KLICSU 2016, 469.

¹¹² KLICSU 2016, 463.

és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

Ezeknek a követelményeknek a betartását a **Költségvetési Tanács**¹¹³ garantálja, amelynek előzetes hozzájárulása nélkül az Országgyűlés nem fogadhatja el a központi költségvetésről szóló törvényt.

Az Alaptörvény másik adósságfékszabálya a **kölcsön felvételét** korlátozza. Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetés végrehajtása során **nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.** Ennek átmeneti szabálya, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne. E szabályoktól szintén csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

Az Alaptörvény szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a **helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét** vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).¹¹⁴ A más kötelezettségvállalásra utaló szövegrész pedig a rejtett adósságok, feltételes kötelezettségvállalások (PPP-szerződések, kezességek) állománya növekedésének akadályozására alkalmas törvényi szabályok bevezetését is lehetővé teszi.¹¹⁵

Az Alaptörvény a közpénzekről szóló rendelkezések között szól az Alkotmánybíróság adósságfékhez kötött hatáskör-korlátozásáról is, miszerint a testület a közpénzügyekre – a költségvetésre, zárszámadásra, adónemekre – vonatkozó törvények Alaptörvénnyel való összhangját csak kivételesen vizsgálhatja.¹¹⁶

A Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló sarkalatos törvény¹¹⁷ részletesen szabályozza az Alaptörvényben szereplő államadósságra vonatkozó korlátozásokat és költségvetési szabályokat, és olyan előírásokat rögzít, amelyek megakadályozni hivatottak az önkormányzatok eladósodását.¹¹⁸ A törvény tartalmazza a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapelveit is.¹¹⁹ A törvény kimondja, hogy az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését, és a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell.¹²⁰ Az államadósság túlzott növekedé-

¹¹³ A Költségvetési Tanácsról bővebben *Az állam szervezete* című tankönyvben szólunk.

¹¹⁴ KLCISU 2016, 463.

¹¹⁵ KLCISU 2016, 463.

¹¹⁶ Alaptörvény 37. cikk (4)–(6) bekezdés; KLCISU 2016, 471.

¹¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény.

¹¹⁸ KLCISU 2016, 474.

¹¹⁹ KLCISU 2016, 474.

¹²⁰ KLCISU 2016, 474.

sének megakadályozására és a nemzeti vagyon védelmére fontos garanciákat tartalmaznak az önkormányzatokról és az Állami Számvevőszékről szóló sarkalatos törvények is.¹²¹

10. Pénzrendszer

Nemzeti fizetőeszközünk 1946. augusztus 1-je óta a forint. Az Alkotmányban a pénzrendszer törvényi szinten való szabályozására nem találhattunk rendelkezést,¹²² az Alaptörvény viszont kimondja, hogy „Magyarország hivatalos pénzneme a forint”.

11. A nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre

Az Alaptörvény a közpénzek mellett fokozott védelmet biztosít **a nemzeti vagyonnak**, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját, kimondja továbbá, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.¹²³ Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre, tekintettel a védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon. Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli megállapítani a vagyongazdálkodás ezen módját és a nemzeti vagyon védelmét, megőrzését szolgáló intézkedéseket. A fenti, nevesített követelmények szükségessé tehetik, hogy az állam bizonyos vagyonelemek tulajdonát és egyes tevékenységek végzését kizárólagosan önmagának tartsa fenn, továbbá hogy a nemzeti vagyon egy részét fokozottabb védelem alá helyezze. Ezért az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit sarkalatos törvény (a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, rövidítve: Nvt.) határozza meg.

A nemzeti vagyon védelmét a lehető legnagyobb mértékben, a legszigorúbb szabályozással biztosítja a törvény, lehetővé téve ugyanakkor az okszerű és célszerű gazdálkodást. Így jött létre az alábbi **négy kategória a nemzeti vagyon körén belül**.

1. A legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a **kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon** meghatározása, ami **forgalomképtelenséget** jelent, azaz teljes elidegenítési és terhelési tilalmat, valamint dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény

¹²¹ KLICSU 2016, 474.

¹²² KLICSU 2016, 474.

¹²³ Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

- és mellékletei. Az állam és önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.
2. Az Alaptörvény bevezetett egy új fogalmat, a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon** fogalmát. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusza a törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, főszabályként nem koncesszióköteles a hasznosításuk (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb.).
 3. A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a **korlátozottan forgalomképes** vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, ami általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti. Ezen kategóriába tartozó vagyonelemek nagy számára tekintettel ezt a kategóriát csak definíció szintjén említi meg a törvény.
 4. A negyedik vagyoni csoportba az **üzleti vagyon** tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része.

Az Nvt. mellékletei tételes felsorolással pontosan meghatározzák a nemzeti vagyon kezei közé tartozó természeti, kulturális és vagyoni elemeket. Az 1. sz. melléklet felsorolja az állam kizárólagos tulajdonában levő dolgokat, mint:

- (A) Folyók, patakok, holtágak, mellékágak és azok medre, valamint a vízi létesítmények, továbbá a természetes tavak (Balaton, Velencei-tó, Fertő tó, Hévízi-tó) és
- (B) az állam kizárólagos tulajdonában álló országos törzshálózati vasúti pályák.

A 2. sz. melléklet tartalmazza: a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körét, így például idetartozik több megnevezett erdőgazdaság, valamint a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt., a Szerencsejáték Zrt., a Bábolna Nemzeti Ménesbirtok, a Kincsem Nemzeti Lóverseny és Lovasstratégiai Kft., a Diákhitel Központ Zrt., a Honvédelmi Minisztériumhoz kötődő bizonyos, a listán felsorolt zrt.-k. Idetartoznak a budapesti Kossuth téren álló szobrok, nevesítve II. Rákóczi Ferenc lovaszszobra, a Kossuth-emlékmű, „A forradalom lángja”, József Attila szobra („A Dunánál”).

A melléklet a továbbiakban *Műemlékek és műemlékegyüttesek* cím alatt is tételes felsorolást ad, így Budapesten ilyen többek között a Sándor-palota, a Királyi Palota épülete, a Mária Magdolna-templom tornyának és falának maradványai, Gül Baba türbéje, a Fő utcai török fürdő, az aquincumi polgárváros romjai, a gellérthegyi Citadella, a Hősök tere műemlékegyüttese, a „Vajdahunyad vára”, majd megyénkénti felsorolásban Baranyában a siklósi és szigetvári vár, Pécsen például Jakováli Hasszán dzsámija és a Cella Septichora, Borsod megyében a bükki Fazola-őskohó, a boldogkőváraljai vár, a diósgyőri vár, a füzéri várrom, az ónodi várrom, a regéci várrom, a sárospataki vár, a bükk-szentléleki és a martonyi pálos kolostorrom, a mádi zsinagóga, az edelényi L’Huillier–Coburg-kastély, Heves megyében az egri vár és az egri minaret, Zala megyében a keszthelyi Festetics-kastély stb.

Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.

Az Alaptörvény kizárja azt, hogy a költségvetésből ingyenesen vagy ellenszolgáltatás fejében olyan szervezet kaphasson támogatást, amelynek szervezeti vagy működési struktúrája nem teszi lehetővé, hogy a közpénzek törvényes és indokolt felhasználása ellenőrizhető, a költségvetésből származó forrás útja nyomon követhető legyen.

A **közpénzek** fejezet a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően rögzíti az **átlátható gazdálkodás követelményét**,¹²⁴ alaptörvényi szinten biztosítva a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal is, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatokat **közérdekű adatoknak** minősíti.¹²⁵

Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése értelmében **az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét** is sarkalatos törvény határozza meg, a 38. cikk (1) bekezdése szerinti célokra tekintettel. E célok: **a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele**. Az Alkotmánybíróság szerint **a törvényalkotó** az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése alapján megalkotott **sarkalatos törvényben** – az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban – **szabadon dönthet arról**, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé.¹²⁶

Ezeknek a figyelembevételével az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy az a törvényi rendelkezés, amely a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta, nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak. A dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének állami monopóliumba vételéhez ugyanis nyomós közérdek fűződik, amit egészségügyi okok igazolnak, úgymint a fiatalok dohányzásának a visszaszorítása, ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép- és hosszú távon való javítása. Az általános népegészségügyi szempontok, a fiatalok egészségének a megóvása pedig olyan kiemelten fontos közérdek, amely megfelel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő „közérdek szolgálatának”, az Alaptörvény által elismert célnak.¹²⁷

¹²⁴ Alaptörvény 38. cikk (4) bek. 39. cikk.

¹²⁵ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.

¹²⁶ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27].

¹²⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27].

Vákát oldal

A HATALOMGYAKORLÁS MÓDJA

Vákát oldal

Bevezetés

Halász Iván

A népszuverenitás eszméjének az elismerése mindenütt hatással volt a hatalomgyakorlás módjára. A közhatalom minden aktusát ugyanis vissza kell tudni vezetni – a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül – a választópolgároktól kapott felhatalmazásra. Ez azt jelenti, hogy **a közhatalomnak demokratikus legitimációval kell rendelkeznie**, illetve azt is, hogy közhatalmi jogosítványokkal csak olyan szerv rendelkezhet, amelynek létezése és működése visszavezethető a választópolgároktól kapott felhatalmazásra.¹

A népszuverenitás elve alapján álló rendszerekben a hatalomgyakorlásnak három módja létezik: egyrészt a közvetlen, másrészt a közvetett (képviselési) hatalomgyakorlás modellje, harmadrészt a kettő elemeit kombináló vegyes modell.² Minden meghatározó megoldásnak komoly történelmi előzményei vannak. A közvetlen hatalomgyakorlást az ókorban főleg a görög demokratikus városállamokban ismerték, ahol sok kérdést a szabad polgárokat tömörítő népgyűléseken próbálták eldönteni. A képviselési demokrácia előzményeit részben az európai rendi monarchiák működésében célszerű keresni, részben a reformáció során kialakult gyülekezeti (presbitériumi) irányítási formákban.³

A reformáció egyik alapeszméje ugyanis a régi, tökéletesnek tekintett állapotokhoz való visszatérés volt. Ennek következtében az egyházszerkezeti elképzelésekben megjelent az őskeresztény „demokratikus” rend visszaállításának a gondolata. Az utóbbi az egyháztagok személyes döntéshozatali közreműködésének az elvárásában is megnyilvánult, ami teret biztosított egyfajta belső közvetlen és választott demokratikus mechanizmusok számára.⁴ A svájci reformátor, Kálvin János például egyházi alkotmányt dolgozott ki,⁵ amelyet aztán a gyülekezettel megszavaztatott. A református egyház belső irányításában pedig fontos szerepet kezdtek játszani a választott presbiterekből álló presbitériumok. Ez a modell egy idő után a világi hatalomgyakorlásra is kezdett hatni, különösen az amerikai Újvilágban, ahová gyakran egész angol, holland vagy skót protestáns egyházközségek települtek ki Európából. Ők nemcsak az egyházszerkezetükön belül alkalmaztak bizonyos demokratikus döntéshozatali mechanizmusokat, hanem a gyarmati (koloniális) világi önkormányzataikban is.⁶ Ez a tény komolyan kihatott a későbbi angolszász észak-amerikai politikai fejlődésre.

¹ TRÓCSÁNYI László (2015b): Alapvetések. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 102.

² CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013b): Államhatalom és szuverenitás. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 122.

³ DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 175.

⁴ DEZSŐ 2007, 175.

⁵ SZENTPÉTERI István (1965): *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Budapest, Akadémiai. 23–24.

⁶ DEZSŐ 2007, 175.

A közvetlen demokrácia eszméje filozófiai szinten a 18. században leginkább Rousseau munkáiban bontakozott ki, aki kritikus volt a képviseleti rendszerrel szemben. Szerinte a képviseleti szerv nem is léphetett fel a főhatalom kifejezésének igényével. Ehelyett a közvetlen demokráciában hitt. Másik oldalon állt a hatalommegosztás elmélete atyjaként ismert Montesquieu, aki *A törvények szelleméről* című munkájában ugyan egyetértett azzal, hogy a nép egészét illeti a törvényhozó hatalom, de a nagy államokban gyakorlatilag keresztülvihetetlen a közvetlen törvényhozás. Ezért ha azt a nép maga nem tudja gyakorolni, akkor erre fel kell hatalmazni a képviselőit. Sőt igazából ez a modell a reálisabb és fenntarthatóbb.⁷ A polgári korban a népszuverenitás megvalósulásának döntő formája végül a képviseleti rendszer lett.

A modern korra jellemző demokratikus alkotmányjogi képviselet a hatalomgyakorlás jogi átruházását jelenti, aminek következtében a képviselők a képviseltek megbízása alapján, tulajdonképpen helyettük, de egyben a képviseltekre nézve kötelező jelleggel döntéseket hoznak. Ennek a képviseletnek legálisnak (azaz joginak) kell lennie, és rendszeresen ismétlődő választói felhatalmazást igényel, amely legitimitást biztosít számára. Az egyik legfontosabb feladata pedig az, hogy a népet cselekvő- és döntésképesé tegye.⁸ A képviseleti rendszer központi alakja maga a képviselő, aki egyszerre egy sajátos köztisztviség birtokosa, továbbá a szabad mandátum hordozója és az egész nép képviselője. A parlamenti képviselőség tulajdonképpen egy feladat- és hatáskörhalmaz. A képviselő viszont saját jogon részesedik a parlament (vagy más képviselő-testület) feladataiból és hatásköreiből.⁹

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

Ezzel szemben a modern polgári parlamentarizmus az úgynevezett szabad mandátumon alapul,¹⁰ amely a képviselői jogállás egyik alapeleme. Ez a mandátum a képviselő számára lehetővé teszi, hogy külső rendelkezésektől mentesen, legalább formális értelemben függetlenül hozza meg a döntéseit. A választói irányában fennálló felelőssége csak politikai, és nem jogi jellegű. A képviselők emiatt nem tartoznak közvetlen beszámolási kötelezettséggel a választóiknak, viszont bizonyos időszakoként – rendszerint négy-öt évenként – meg kell mérteniük magukat a választásokon. A két választás közötti időszakban a választópolgárok nem tudják utasítani a képviselőiket, és az ígéreteik be nem tartása esetén nem tudják őket visszahívni. A szabad mandátum koncepciója szerint a képviselő az egész nép képviselője, akit a nép bizalmát kifejező mandátum viszont arra kötelez, hogy a közérdekre való tekintettel gyakorolja a mandátumát. A probléma csak az, hogy a közérdek fogalma nem eleve adott, hanem a politikai folyamatok eredményeként jön létre, amelyre nyilván hatással vannak a konkrét választások.¹¹

⁷ DEZSŐ 2007, 175–176.

⁸ PETRÉTEI 2009a, 195–196.

⁹ PETRÉTEI 2009a, 197.

¹⁰ SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz. 159–166.

¹¹ PETRÉTEI 2009a, 200.

XVI. Közvetett demokrácia és a választási rendszer. A választások és a pártok jogállása

Horváth Attila

1. A választások közjogi alapjai

Bár a középkori és az újkori filozófiai-politikai gondolkodók is visszatérően hivatkoztak az antik (görög–római) – a közvetlen demokrácia eszméjét különböző módon megvalósító – politikai struktúrákra (sőt többen szorgalmazták ezen hatalomgyakorlási módok újraélesztését),¹ szélesebb körben sehol nem valósult meg ezek visszaállítása. A hatalomgyakorlás közvetett formája viszont csak úgy működőképes, ha a politikai közösség – vagyis a választópolgárok – **megválasztanak egy képviseleti szervet** (legyen az parlament vagy helyi önkormányzati képviselő-testület).

Maga a választás egy „arra szolgáló formalizált eljárás, hogy szavazás révén kiválasszunk egy személyt valamilyen közfunkcióra, illetve elfogadjunk vagy visszautasítsunk egy politikai indítványt”.² Az antikvitást követő évszázadokban a választás visszaszorult, és a különböző állami tisztségek, közhivatalok elnyerésének egyéb módjai (például születési előjogok, öröklés, uralkodói kinevezés) váltak általánossá. (Ugyanakkor például a pápák a 11. század közepe óta választás révén nyerik el tisztségüket.) A választott képviselők részvételével megalakuló parlament intézménye Angliában a 17. század végén szilárdult meg, majd a 18–19. században Európában – valamint az Egyesült Államokban és egyes latin-amerikai országokban – már tartottak parlamenti választásokat, azonban ezeket – elsősorban a szűkre szabott választójog miatt – mintegy „demokrácia előtti választásoknak” kell tekinteni.³

Ami a választás és demokrácia összefüggését illeti, leszögezhetjük, hogy „[v]álasztásokra sor kerülhet demokrácia hiányában is (amint erre számos példa is akad), azonban egy **modern demokráciát nehéz elképzelni valódi választások nélkül**”.⁴ Azt, hogy a rendszeresen megszervezett választások önmagukban távolról sem garantálják a demokráciát,

¹ Erről lásd például HAMZA Gábor (2013): A közvetlen demokrácia történelmi előzményei Európában. In SZABÓ Zsolt szerk.: *Szabadság és felelősség. Tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

² Encyclopedia Britannica „Election” szócikke. Elérhető: www.britannica.com/topic/election-political-science (letöltés ideje: 2019. 04. 09.)

³ POSADA-CARBÓ, Eduardo ed. (1996): *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

⁴ PILDES, Richard S. (2012): Elections. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. 529.

kiválóan illusztrálja az a tény, hogy még a 20. században is számos olyan diktatórikus állam létezett – és napjainkban is akad néhány –, amelyik nem mondott le a periodikusan ismétlődő választásokról.⁵ Bár ezekre a választásokra többnyire általános választójog mellett kerül(t) sor, nem voltak kompetitív (versengő) jellegűek (ugyanis a hatalmváltás eleve nem volt lehetséges), így nem a demokrácia érvényesülését szolgálták.

1.1. A választásokra vonatkozó nemzetközi sztenderdek

Bár nagyon kevés olyan állam van, ahol egyáltalán nem tartanak parlamenti választásokat (ilyen például Szaúd-Arábia), a választásoknak (beleértve a választójogra, a választási rendszerre és a választások lebonyolítására vonatkozó szabályozást is) **nincs egy világszerte érvényes, univerzális rendszere**. Az egyes országokban különbözőképpen alakul az aktív és a passzív választójoggal rendelkezők köre; a törvényhozás képviselőit eltérő rendszerben választják meg; de különbözhet a választások lebonyolításának módja, a választások gyakorisága stb. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az államoknak teljes mértékben szabad mozgásterük van a választások közjogi alapjainak kialakításában, hiszen a politikai részvételi jogokkal kapcsolatban különböző elvárásokat támasztanak az egyes nemzetközi dokumentumok.⁶ Ezek közül kiemelkedik az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948), az Emberi jogok európai egyezménye (1950), illetve annak első kiegészítő jegyzőkönyve (1952), valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségománya (1966), amelyek főként a választójogot illetően tartalmazzak garanciális követelményeket.⁷

Az **Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)** különösen jelentős szerepet tölt be a demokratikus fejlődés elősegítésében és a demokrácia intézményrendszerének megszilárdításában. Az EBESZ **1990-es koppenhágai dokumentuma**⁸ több pontjában is utal a választásokra. A 6. pont értelmében „[a] részt vevő államok kinyilvánítják, hogy a nép időszakos és általános választások útján, szabadon és tisztességesen kifejezett akarata minden kormányzat hatalmának és legitimitásának alapja”. Az idézet tulajdonképpen a népszuverenitás követelményére világít rá: a nép a szabad választások révén ruházza át a hatalmat a választott képviselőire. A dokumentum ezt követően a 7. pontban felsorolja azokat a **garanciákat**, amelyek biztosítják, hogy a kormányzat hatalmának alapjául valóban a nép akarata szolgáljon. Így például:

- a törvény által meghatározott módon, észszerű időközönként szabad választásokat kell tartani;
- lehetővé kell tenni, hogy – a nemzeti törvényhozásnak legalább az egyik kamarájában – minden helyért népi szavazás során szabadon küzdjenek meg;

⁵ Erről lásd például JESSEN, Ralph – RICHTER, Hedwig eds. (2011): *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*. Frankfurt – New York, Campus Verlag.

⁶ A választójoggal mint alapjoggal és a választási alapelvekkel részletesebben a *Magyar alkotmányjog III.* című kötet foglalkozik.

⁷ A nemzetközi dokumentumok tartalmára lásd például HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 739–746.

⁸ A szervezet neve ekkor még Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) volt. A dokumentum szövegére lásd www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true (letöltés ideje: 2019. 04. 09.). Az idézetek a nem hivatalos magyar fordításból származnak: www.onkormanyzas.sk/letoltes/dokumentumok/201307151559250.ebesz_koppenhaga.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 09.)

- a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot kell biztosítani;
- biztosítani kell, hogy a szavazatok leadása titkos szavazással vagy ezzel egyenértékűen szabad szavazási eljárásban történjen, valamint hogy azokat becsületesen számolják össze és közöljék a hivatalos eredmény nyilvánosságra hozatalakor;
- tiszteletben kell tartani az egyének és csoportok azon jogát, hogy teljesen szabadon megalakítsák saját politikai pártjaikat vagy egyéb politikai szervezeteiket, s az ilyen politikai pártoknak és szervezeteknek biztosítják a szükséges jogi garanciákat, hogy lehetővé tegyék számukra az egymással való versengést a törvény előtti és a hatóságok általi egyenlő bánásmód alapján;
- biztosítani kell, hogy a törvények és a politika működése lehetővé tegye a politikai kampány tisztességes és szabad légkörben történő lebonyolítását;
- biztosítani kell, hogy semmilyen jogi vagy közigazgatási akadály ne álljon útjában a választási folyamatban részt venni kívánó politikai csoportosulások és egyének számára a médiához való akadálytalan, megkülönböztetésmentes alapon történő hozzáférésnek.

Kiemelendő továbbá, hogy az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (angol nyelvű rövidítéssel: ODIHR) választási monitoringgal is foglalkozik, amelynek keretében világszerte megfigyeli a választásokat, nyomon követve a fenti kritériumok teljesülését.

Az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő **Velencei Bizottság** (teljes nevén: Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel) szintén fontos szereppel bír a választójogra és a választásokra vonatkozó szabályozás fejlesztését és a nemzetközi garanciák érvényesítését tekintve. A független, tekintélyes alkotmányjogászokból álló szervezet kötelező érvényű döntéseket ugyan nem hozhat, viszont **véleményezési jogkörében eljárva értékelheti** például az egyes országok választási (és természetesen az egyéb közjogi vonatkozású) törvényeit, szükség esetén javaslatokat fogalmazva meg a demokratikus-jogállami értékek érvényesülése érdekében.⁹

A bizottság 2002-ben fogadta el *A választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok* című kódexét (*Code of good practice in electoral matters*),¹⁰ amely egyrészt meghatározza a választójogi alapelvek (a választójog általánossága, egyenlősége, szabadsága, titkossága és közvetlensége) alapvető sztenderdjeit (mintegy értelmelve az előbbi alapelvek jelentését), azt is rögzítve, hogy a választásokat négy-öt évente szükséges tartani (ugyanakkor az államfőválasztás intervalluma hosszabb is lehet, de nem több, mint hét év). A kódex másrészt azt is körvonalazza, hogy az alapelvek érvényesüléséhez milyen általános feltételeket kell teljesítenie az államnak. Ennek megfelelően a bizottság elvárja, hogy

- az alapvető emberi jogok (különösen a szólás-, gyülekezési és egyesülési szabadság) maradéktalanul érvényesüljenek, ugyanis ezek nélkül valódi demokráciáról sem beszélhetünk;

⁹ A testület tevékenységére lásd a szervezet honlapját: www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (letöltés ideje: 2019. 04. 09.)

¹⁰ European Commission for Democracy through Law (2003): *Code of good practice in electoral matters*. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (letöltés ideje: 2019. 04. 09.)

- a választási törvények egy bizonyos stabilitást élvezzenek, megelőzendő a párt-politikai célzatú manipulációt;
- eljárási garanciákat is alakítsanak ki, különösen a szavazás megszervezését illetően.¹¹

Az utóbbit érintően a Velencei Bizottság előírja például, hogy a választások lebonyolításában közreműködő szervezeteknek pártatlannak kell lenniük; lehetővé kell tenni a választások hazai és nemzetközi megfigyelését; hatékony jogorvoslati rendszert kell kialakítani; valamint biztosítani kell a kampánytámogatások átláthatóságát.

1.2. A választási rendszer jelentősége

A képviseleti szerv megválasztása azonban nagyon különböző módon történhet: az elmúlt évszázadokban országonként egymástól igen különböző elvek, módszerek, eljárások, technikák alakultak ki a parlamenti képviselők megválasztására. A választók ugyan szabadon eldönthetik, hogy szavazatukat melyik jelöltre és/vagy pártra adják, azonban az már a választási rendszertől függ, hogy a szavazatokból hogyan lesznek parlamenti mandátumok (képviselői helyek). **A választási rendszer tehát azt mutatja meg, hogy a választópolgárok által leadott szavazatokból milyen módon lesznek parlamenti mandátumok.**

A választási rendszerek – különösen a parlamenti választási rendszerek – közjogi és politikai szempontból is különös figyelmet érdemelnek; másképpen fogalmazva „[a] parlamenti választójog politikailag a legérzékenyebb közjogi kérdések egyike”.¹² Közjogi szempontból a választási rendszer jelentősége abban ragadható meg, hogy ez ad keretet a hatalomgyakorlás közvetett módjának érvényesüléséhez. A parlamenti választásoknak három fontos – egymással szorosan összefüggő – funkciója van:¹³

- **konstitutív funkció:** a választópolgárok a választások révén ruházzák át a hatalmat a képviselőkre, létrehozva ezzel a képviseleti szervet (házánkban az Országgyűlést);
- **legitimációs funkció:** a szabad, demokratikus választások alkalmasak a hatalom igazolására;
- **kormányzati hatalomváltás:** a választások fontos szerepet játszanak a kormányzat hatalomszabályozott, békés úton végbemenő cseréjében.

Politikai-politikatudományi szempontból azt kell kiemelni, hogy a **választási rendszer nem egy semleges technika:** egy adott rendszer az egyik jelöltnek vagy pártnak kedvez, míg a másoknak hátrányos.¹⁴ Ugyanakkor a választási rendszer típusa *önmagában* nem fokmérője a demokráciának: az Egyesült Királyság tisztán (relatív) többségi rendszere éppen úgy demokratikusnak minősíthető, mint a szinte tökéletesen arányos holland megoldás.¹⁵

¹¹ *Code of good practice in electoral matters.* 25.

¹² PETRÉTEI 2013, 208.

¹³ DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás.* Budapest, Rejtjel. 13–15.

¹⁴ ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2004): *Pártok és pártrendszerek.* Budapest, Osiris. 243.

¹⁵ A választási rendszerek alaptípusainak áttekintésére lásd a *Politológia – A politika világa a politikatudomány szemével* című tankönyv IV. 1. fejezetét.

Hazánkban az **Alaptörvény – akárcsak az azt megelőző Alkotmány – jobbra csak a választójog kritériumaira, valamint választási alelvekre tér ki,**¹⁶ azonban magáról a választási rendszerről – szemben számos európai ország alkotmányával¹⁷ – nem tartalmaz rendelkezéseket. Ebből következően – mutatott rá az Alkotmánybíróság – „**az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik** a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”.¹⁸ Mindez azt jelenti, hogy a magyar országgyűlési vagy helyi önkormányzati választási rendszer esetleges radikális átalakítása sem lenne alkotmányellenes, amennyiben az megfelelne az Alaptörvény által lefektetett alelveknek.

2. Az országgyűlési választási rendszer

2.1. Az 1989-es választási törvény

A rendszerváltás során a választási törvényt is a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain munkálták ki.¹⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény egy **vegyes választási rendszert** teremtett meg, amelyben a 386 országgyűlési képviselőből 176-ot az egyéni választókerületekben, legfeljebb 152-t a 20 területi listán, legalább 58-at pedig az országos listán választottak meg. Az egyéni választókerületek jelentették a rendszer többségi ágát, míg a minden megyében és a fővárosban felállított területi listák, valamint az országos lista az arányosságot volt hivatott megvalósítani.²⁰ A választópolgároknak **két szavazata** volt: az egyikkel az egyéni választókerületi jelöltek valamelyikét támogatták, a másikat pedig az adott területi listán szereplő pártok valamelyikére adták. Az egyéni választókerületek a **kétfordulós, abszolút többségi elv** szerint működtek, azaz az első fordulót követően a győztes jelölt csak akkor juthatott mandátumhoz, ha a szavazatok több mint felét megszerezte. (Amennyiben ez nem következett be, második fordulót kellett tartani, amelyen már csak azok a jelöltek indulhattak, akik legalább a szavazatok 15%-át megkapták, de a három legtöbb szavazatot elérő jelölt mindenképpen.) Az országos listára a választópolgárok nem szavaztak; innen az – az egyéni választókerületekből és a területi listákról felkerülő – úgynevezett töredékszavazatok alapján osztották ki a mandátumokat. Szemben a hatályos szabályozással az 1989-es törvény tartalmazott egy érvényességi küszöböt: egy adott egyéni/területi választókerületben csak akkor bizonyult érvényesnek a választás, ha azon a választásra jogosultak több mint fele szavazott.

¹⁶ A választójoggal, valamint a választási alelvekkel a *Magyar alkotmányjog III.* című tankönyv foglalkozik.

¹⁷ HALMAI-TÓTH 2003, 759.

¹⁸ 63/B/1995. AB határozat II/2.

¹⁹ A törvény megszületésének körülményeire lásd WIENER György (2010): *Választás és rendszerváltás – 1990.* In FÖLDES György – HUBAI László szerk.: *Parlamentari választások Magyarországon 1920–2010.* Budapest, Napvilág, 307–312.; valamint KUKORELLI István – TÓTH Károly (2018): *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben.* Lakitelek, Antológia. 201–222.

²⁰ A választási rendszer részletes bemutatására lásd például DEZSŐ-TÓTH 2002, 79–101.; valamint KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer.* Budapest, Osiris. 241–266.

A törvény kifejezetten stabilnak bizonyult, hiszen 1990-től 2010-zel bezárólag hat országgyűlési választást is ez alapján rendeztek meg úgy, hogy magában a választási rendszerben mindössze egyetlen jelentősebb változás következett be: az eredetileg 4%-os parlamenti küszöb az 1994-es választásokat megelőzően 5%-ra emelkedett.

2.2. A hatályos országgyűlési választási rendszer

A 2010-es választásokat követő közjogi átalakítás az országgyűlési képviselők megválasztásának szabályait sem hagyta érintetlenül. Röviddel a választások után megalakult az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő parlamenti albizottság,²¹ amely megkezdte az új törvény kidolgozását, azonban a 2011 végén elfogadott, **az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.)** végül nem a bizottsági munka nyomán született meg, hanem a kormánypártok álltak elő a saját javaslatukkal.

Milyen közjogi és politikai szempontok motiválták a jogalkotót egy új választási törvény megalkotására? Egyrészt a kormánypártok elkötelezettek voltak a korábnál **kevesebb képviselőből álló parlament** mellett. Az új Országgyűlés 2010. májusban nagy többséggel elfogadta azt az alkotmánymódosítást, amely kimondta, hogy „[a]z országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz”.²² Azzal, hogy a jogalkotó döntött a képviselők számának közel megfelezéséről, világossá vált, hogy a régi választási törvény nem fogja tudni betölteni a funkcióját. Másrészt 2010 végén az Alkotmánybíróság megsemmisítette az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendeletet, leszögezve egyúttal, hogy a választókerületeket törvényi, nem pedig rendeleti szinten kell megállapítani.²³ Az Országgyűlésnek ezzel **újra kellett alkotnia a választókerületek határait megállapító jogszabályt** – immár törvényi szinten.

Ezenfelül a kormánypártok egy új választási törvény elfogadását abból a szempontból is szükségesnek találták, hogy a régi jogszabály nem biztosította a **hazánkban élő nemzetiségek országgyűlési képviseletét**. Továbbá az új választási rendszerbe be kellett illeszteni a **határon túli – magyarországi lakcímmel nem rendelkező – magyar állampolgárok választójogát** is. Mindezek a körülmények kiegészültek az **egyszerűbb, költségtakarékosabb (azaz egyfordulós)** választási rendszer iránti igénnyel, amelynek eredménye a fentebb említett Vjt. lett. Az új törvény számos szempontból változást hozott az országgyűlési képviselők megválasztásának rendszerében, és egyúttal másfajta politikai következményekkel járt, mint a korábbi választási rendszer.²⁴ A Vjt. a választási rendszer **vegyes jellegét megőrizte**, azaz a választópolgároknak – a határon túli magyar választópolgárokat kivéve – továbbra is **két szavazatuk van**:

²¹ 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről.

²² Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása (a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról) 1. §. (A módosítás azonban soha nem lépett hatályba, ugyanis hamarosan megindultak az Alaptörvény előkészítő munkálatai, így az Alkotmány módosítása lényegében okafogyottá vált.)

²³ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

²⁴ A Vjt. politikatudományi elemzésére lásd például TÓTH Csaba (2015): Választási rendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK; valamint LÁSZLÓ Róbert (2014): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/21.

az egyik szavazatukkal továbbra is egy egyéni választókerületi képviselőjelöltet támogathatnak, míg a másik szavazatukat az országos listára (pártlistára vagy nemzetiségi listára) adhatják le.

1. táblázat

Az aktív választójog tartalma személyi körönként

	egyéni választókerületi jelölt	pártlista	nemzetiségi lista
magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár	✓	✓	✗
magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár	✓	✗	✓
magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár	✗	✓	✗

Forrás: a szerző szerkesztése

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok ugyanakkor csak egy szavazattal rendelkeznek: csak valamelyik pártlistára szavazhatnak. Esetükben az egyéni választókerület azért esik ki, mert magyarországi lakóhely hiányában nem lehetne a szavazatukat a 106 egyéni választókerület egyikében sem beszámítani.

A 2014-es választásoktól kezdődően **az országgyűlési képviselők száma 199, amelyből 106 képviselőt egyéni választókerületben, 93-at pedig országos listán választanak.**²⁵ Az Alaptörvény értelmében „[a]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”.²⁶ Az országgyűlési képviselők megbízatása **4 évre** szól: „Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év **április vagy május** hónapjában kell megtartani.”²⁷ A választások időpontját a köztársasági elnök tűzi ki.²⁸

2.2.1. Az egyéni választókerületek

Az országgyűlési választási rendszer többségi ágát a **106 országos egyéni választókerület** (oek) jelenti. A Vjt. 1. számú melléklete meghatározza az oek-k számát megyénként (2–12) és a fővárosban (18), a 2. számú melléklet pedig földrajzi alapon mind a 106 választókerületnek pontosan kijelöli a határát.

Az oek-kban **képviselőjelölt párt jelöltjeként vagy független jelöltként indulhat**, illetve arra is van lehetőség, hogy két vagy több párt **közös jelöltet** állítson.²⁹ Ahhoz, hogy a választásokon indulni kívánó személy jelöltként felkerüljön a szavazólapra, ajánlásokat

²⁵ Vjt. 3. §.

²⁶ Alaptörvény 2. cikk (1) bek.

²⁷ Alaptörvény 2. cikk (3) bek.

²⁸ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont.

²⁹ Vjt. 5. § (1)–(2) bek.

kell gyűjtenie. Az **ajánlások gyűjtése úgynevezett ajánlóíveken történik**. A 14 napos ajánlási időszak alatt a választópolgároknak lehetőségük van az általuk preferált jelöltet (vagy jelölteket) ajánlásukkal támogatni. Maga az ajánlás a személyes adatoknak az ajánlóíven való megadását, valamint az ajánlóív aláírását jelenti. A 2014 előtti szabályozáshoz képest fontos változást jelent, hogy **egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat**.³⁰ Az egyéni választókerületben a jelöléshez **legalább ötszáz választópolgár** ajánlása szükséges. Az ajánlások érvényességét a választási irodák ellenőrzik.³¹

Mindegyik választókerületben egy-egy mandátumot lehet elnyerni: az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, **aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta** (ebben nyilvánul meg a többségi elv) – tekintet nélkül arra, hogy ez eléri-e az érvényes szavazatok több mint felét, vagy sem.³² A jelenlegi egyéni választókerületi struktúra tehát – szemben az 1990–2010-es választásokon alkalmazott megoldással – **egyfordulós, relatív többségi rendszerű**, azaz egy jelölt akár például 38%-os támogatottsággal is mandátumhoz juthat, amennyiben ellenfelei ennél alacsonyabb szavazatarányt értek el. Már itt is jelezzük azonban, hogy a „vesztes” (azaz mandátumot nem szerző) jelöltekre leadott szavazatok sem minden esetben „vesznek el”, ugyanis – amint azt lentebb részletesen is bemutatjuk – ezek a szavazatok úgynevezett **töredékszavazatokként hasznosulhatnak az országos listán**.

Végezetül kiemelendő, hogy a hatályos választási rendszerünkben – a korábbtól eltérően – **nincs érvényességi küszöb**, azaz a választás akkor is érvényes, ha a választásra jogosultak kevesebb mint fele adta le szavazatát. (Amennyiben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, úgy a mandátum betöltetlen marad, és időközi választást kell tartani.³³)

2.2.2. Az országos lista

A választási rendszer második pillérét az országos lista képezi. Az országos listáról **93 mandátumot osztanak ki, méghozzá arányossági alapon**. Az országos listának két fajtája van: a pártlista és a nemzetiségi lista.³⁴

a) A pártlista

A pártlista állítása az egyéni választókerületi jelöltállítás függvénye, vagyis a pártlisták állítására az egyéni választókerületi jelöltállítás lezárását követően kerül sor. Pártlistát azok a pártok állíthatnak, amelyek **legalább 27 egyéni választókerületben önállóan jelöltet** tudtak állítani. A törvény azonban egy további kitétel is alkalmaz, amikor előírja, hogy ennek a **legalább 27 jelöltnek legalább 9 különböző megyéből és a fővárosból** kell

³⁰ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban: Ve.) 122. § (3) bek.

³¹ Ve. 125–128. §.

³² Vjt. 13. §.

³³ Vjt. 19. § (1) bek. b) pont.

³⁴ Vjt. 7. §.

összejönnie.³⁵ Két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltek alapján – ugyanazon pártok részvételével – **közös pártlistát** állíthat.³⁶

b) A nemzetiségi lista

Az Alaptörvény kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”.³⁷ A hatályos Vjt. egyik fontos újítása volt a **hazánkban élő nemzetiségek parlamenti képviselőinek** megválasztását elősegítő elem, a nemzetiségi lista. A törvény tehát a pártok mellett **az országos nemzetiségi önkormányzatoknak is lehetővé teszi a listaállítást**.³⁸ A listaállítást ebben az esetben is jelölés előzi meg: a nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezerötzöt ajánlás szükséges.³⁹ (A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár kérheti a nemzetiséghez tartozásának a központi névjegyzékbe történő bejegyzését, akár az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal.⁴⁰)

Tekintve, hogy a nemzetiségek a potenciális választóik, valamint a rendelkezésükre álló erőforrások szempontjából is hátrányban vannak az intézményesült pártokkal szemben, a törvény a nemzetiségek részére lehetővé teszi az úgynevezett **kedvezményes mandátum** megszerzését (lásd a következő alpontot).

c) A mandátumkiosztás menete

Szemben az egyéni választókerületekkel, az országos listán már sokkal inkább az arányosság elve érvényesül, vagyis **a listát állító szervezetek hozzávetőlegesen az általuk elnyert szavazatok arányában kapnak mandátumot**. Míg az egyéni választókerületek esetén meglehetősen egyszerűen megállapítható, hogy melyik jelöltből lesz országgyűlési képviselő (aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta), addig a 93 országos listás mandátum kiosztásának összetettebb szabályai vannak.

1. Első lépésként meg kell állapítani, hogy **mely pártok lépték át a parlamenti küszöböt**. Ennek érdekében, hogy a törvényhozásban csak a tényleges társadalmi támogatással rendelkező politikai erők vegyenek részt, és így a parlament ne legyen túlzottan fragmentált, a hazai választási rendszer is ismeri a parlamenti küszöb intézményét. A törvény értelmében **nem szerezhethet mandátumot az a pártlista, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább 5%-át nem érte el**.⁴¹ (Amennyiben két párt közösen állít listát, a küszöb 10, három vagy több párt közös listája esetén 15%).⁴² Ez a rendelkezés tehát

³⁵ Vjt. 8. § (1) bek. A „legalább kilenc megyében és a fővárosban” kiegészítő feltételt azért írja elő a törvény, hogy ne fordulhasson elő, hogy egy pártnak úgy legyen országos listája, hogy például csak a fővárosban és Pest megyében tudott jelöltet állítani, hiszen ebben az esetben nem beszélhetünk országos lefedettségéről.

³⁶ Vjt. 8. § (2) bek.

³⁷ Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

³⁸ Vjt. 9. § (1) bek.

³⁹ Vjt. 9. § (2) bek.

⁴⁰ Ve. 85. § (1) bek. a) pont; 86. §.

⁴¹ Vjt. 14. § (1) bek.

⁴² Vjt. 14. § (2) bek.

távol tartja az országgyűlési képvisellettől a kis támogatottságú pártokat, azonban mindez nem minősül alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta, hogy a küszöb a „parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a Parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását”.⁴³ Kiemelendő ugyanakkor, hogy a pártok az egyéni választókerületekben elért mandátumukat természetesen akkor is megtarthatják, ha listán nem érték el az 5%-os küszöböt.

2. Ezt követően pártonként (de már csak az országgyűlési képviselőre jogosult pártok vonatkozásában) meg kell állapítani **az adott pártlistára jutó szavazatok számát**.⁴⁴ Ez utóbbi az adott párt **listás szavazatainak, valamint töredékszavazatainak összegéből** áll elő. A töredékszavazatokra fentebb már utaltunk: ezek azok a szavazatok, amelyeket egy adott párt jelöltje elnyer az egyéni választókerületben, viszont „nem hasznosulnak”. A **töredékszavazatnak két típusa** van:
- a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat (úgynevezett „**vesztes töredékszavazat**”);
 - a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám (úgynevezett „**győztes töredékszavazat**”).⁴⁵

Míndezt világítsuk meg egy példán keresztül (2. táblázat)!

2. táblázat

A töredékszavazatok alakulása egy fiktív egyéni választókerületben

Jelöltek	Szavazatszám	Töredékszavazat
„A” párt jelöltje	30 000	1 999
„B” párt jelöltje	28 000	28 000
„C” párt jelöltje	9 000	9 000
„D” párt jelöltje	3 000	3 000
„E” párt jelöltje	1 000	–

Forrás: a szerző szerkesztése

⁴³ 3/1991. (II. 7.) AB határozat III. pont.

⁴⁴ Vjt. 16. § a) pont.

⁴⁵ Vjt. 15. § (1) bek. A töredékszavazatos megoldás célja a kompenzáció, azaz a mandátumot nem eredményező szavazatok hasznosítása. Amennyiben például egy párt jelöltjei minden egyéni választókerületben 10%-os szavazatarányt érnek el, az országos szinten hozzávetőlegesen félmillió szavazatot jelentene, viszont ez a félmillió szavazat – minden valószínűség szerint – egyetlen választókerületben sem eredményez mandátumot a pártnak. Annak érdekében, hogy ez a sok szavazat „ne vesszen el”, a korábbi és a jelenlegi választási rendszerünk is lehetővé tette/teszi ezeknek a töredékszavazatoknak a hasznosítását, azaz a párt kompenzálását. A hatályos Vjt. szerint ugyanakkor az egyéni választókerületben győztes jelölt után is részesül az öt jelölő párt töredékszavazatokban („győztes töredékszavazat” vagy „győztes kompenzáció”). Az Alkotmánybíróság a 2014-es választásokat követően foglalkozott a „győztes kompenzáció” intézményével, megállapítva, hogy az nem minősül alaptörvény-ellenesnek [3141/2014. (V. 9.) AB határozat].

Az X. választókerületben öt jelölt indult. (Tegyük fel, hogy a szavazatok összeállítását követően kiderült, hogy az „E” párt nem lépte át a parlamenti küszöböt.) A töredékszavazatok ebben az egyéni választókerületben a következőképpen alakulnak:

- „A” párt: $30\,000 - (28\,000 + 1) = 1999$ töredékszavazat adódik hozzá a párt listás szavazataihoz (hiszen az „A” jelölt akkor is mandátumhoz jutott volna, ha 1 999 szavazattal kevesebbet kapott volna, vagyis ez az 1999 szavazat a mandátumszerzés során nem tudott hasznosulni);
 - „B”, „C” és „D” párt: mivel ezek a jelöltek nem jutottak mandátumhoz, az általuk megszerzett szavazatok teljes egészében az országos listán hasznosulnak;
 - „E” párt: mivel a párt a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat 5%-át nem érte el, nem részesülhet az országos listáról kiosztandó mandátumokból, így ebben az esetben töredékszavazatról sem beszélhetünk.
3. Harmadik lépésben a pártlistákra jutó szavazatok számát össze kell adni (**összes pártlistás szavazat**).⁴⁶
 4. Az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni (**összes országos listás szavazat**).⁴⁷
 5. Ezt követően ki kell számolni a fentebb már említett **kedvezményes kvótát**. Ez úgy történik, hogy az összes országos listás szavazatot el kell osztani 93-mal, és az eredményt tovább kell osztani négygyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta.⁴⁸
 6. Ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma eléri a kedvezményes kvótát, akkor az adott **nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot** (egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat). Az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával⁴⁹ (tehát például a 2018-as választások során a pártok között csak 92 mandátumot osztottak ki, hiszen a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata szerzett egy kedvezményes mandátumot).
 7. Az előző lépést követően **fennmaradt mandátumokat a mandátumszerzésre jogosult pártlisták** (azaz a parlamentbe bekerülő pártok), valamint – ha van ilyen – az 5%-os küszöböt elérő nemzetiségi listák között kell kiosztani.⁵⁰

⁴⁶ Vjt. 16. § b) pont.

⁴⁷ Vjt. 16. § c) pont.

⁴⁸ Vjt. 16. § d) pont. A 93-mal való osztás nyomán megkapjuk, hogy elvben hány szavazat lenne szükséges egyetlen országos listás mandátum megszerzéséhez. Azonban a kapott eredményt még tovább kell osztani négygyel, ugyanis ezzel lehet biztosítani a könnyített mandátumszerzést a nemzetiségek részére. A 2014-es választások során 22 022 szavazat kellett volna a kedvezményes mandátumhoz, ám ezt egyik nemzetiségi lista sem érte el. 2018-ban viszont a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának listájára leadott szavazatok száma meghaladta a kedvezményes kvótát (23 831), így a 2018. májusban megalakuló Országgyűlésben van egy nemzetiségi képviselő is.

⁴⁹ Vjt. 16. § e) pont.

⁵⁰ Vjt. 16. § f) pont. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy meglehetősen csekély annak a valószínűsége, hogy egy nemzetiségi lista elérje az 5%-os küszöböt.

8. A mandátumok tényleges kiosztása az úgynevezett d'Hondt-módszerrel történik, amelynek menete a következő:⁵¹
- I. Össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártlistákra jutó szavazatok száma, illetve a nemzetiségi listákra leadott – a kedvezményes kvótával csökkentett – szavazatok száma (a továbbiakban: szavazatok) képezik.
 - II. Minden pártlista, illetve nemzetiségi lista szavazatai alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott lista szavazatainak a fele, a következő szám a harmada, majd a negyede, ötöde stb.
 - III. A táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot; amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot; amelyik lista oszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt az eljárást folytatjuk, míg az összes mandátum ki nem lesz osztva. (Ha a táblázatban több lista alatt egyenlő számok vannak, és ezzel a szavazatszámmandátumhoz jutnának, de a megszerezhető mandátumok száma kevesebb, mint az azonos szavazatot elért listák száma, akkor a lista sorszáma szerinti sorrendben kell kiosztani a mandátumokat.)

A következő táblázat példaképpen azt illusztrálja, hogy az alábbi négy pártlista között hogyan lehet kiosztani 10 mandátumot a d'Hondt-módszerrel.

3. táblázat
Mandátumkiosztás a d'Hondt-módszerrel

	„A” párt	„B” párt	„C” párt	„D” párt
Szavazatszám	350 000,00	278 000,00	90 000,00	72 000,00
Szavazatszám/2	175 000,00	139 000,00	45 000,00	36 000,00
Szavazatszám/3	116 666,67	92 666,67	30 000,00	24 000,00
Szavazatszám/4	87 500,00	69 500,00	22 500,00	18 000,00
Szavazatszám/5	70 000,00	55 600,00	18 000,00	14 400,00
Szavazatszám/6	58 333,33	46 333,33	15 000,00	12 000,00
Szavazatszám/7	50 000,00	39 714,29	12 857,14	10 285,71
Elnyert mandátum	5	3	1	1

Forrás: a szerző szerkesztése

A pártok a félkövérrel szedett szavazatszámok után kaptak egy-egy mandátumot. A táblázat utolsó sorából leolvasható, hogy melyik párt hány mandátumhoz jutott.

⁵¹ Vjt. 16. § g) pont.

3. Az Európai Parlament tagjainak megválasztása

A jelenleg 751 tagú⁵² Európai Parlament képviselőit 1979 óta **közvetlenül a tagállamok választópolgárai** választják meg. A választás alapvető szabályait az úgynevezett 1976-os – 2002-ben módosított – határozat⁵³ írja elő, leszögezve, hogy a választásnak általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie.⁵⁴ A határozat azt is előírja, hogy az Európai Parlament tagjait valamennyi tagállamban az **arányos képviselet** elve alapján kell megválasztani (azaz többségi választási rendszer nem alkalmazható).⁵⁵ A dokumentum lehetővé teszi a tagállamok részére, hogy a helyek megszerzését minimális szavazatküszöbhez kössék, amely azonban nem lehet magasabb, mint a leadott szavazatok 5%-a.⁵⁶

A választásokra főszabály szerint **minden ötödik év júniusának elején** kerül sor. Az Európai Unió Tanácsa határozza meg azt a négy napot, amelyeken a választás a tagállamokban lebonyolítható; azonban indokolt esetben korábbi vagy későbbi időpontot is meghatározhat.⁵⁷ A választások pontos dátumát Magyarországon a köztársasági elnök tűzi ki.⁵⁸

A választási rendszer részletes szabályait az **Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény (EPvj.)** tartalmazza, amelyet fél évvel a 2004-es európai parlamenti választások előtt fogadott el az Országgyűlés. Utóbbi volt az első alkalom, amikor Magyarországon is választottak európai parlamenti képviselőket. Az Európai Parlamentben jelenleg 21 képviselői hely van fenntartva Magyarország részére; a **21 képviselőt arányos választási rendszerben, listás szavazással** választják.⁵⁹ A választáson Magyarország területe egy választókerületet alkot.⁶⁰

Az európai parlamenti választásokon **listát csak a bejegyzett pártok állíthatnak** (két vagy több párt közös listát is állíthat), azaz például egyesületek vagy független jelöltek nem jogosultak erre.⁶¹ (Mindez azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság – nem jelent alkotmányellenes korlátot azon választópolgár előtt, aki jelöltetni kívánja magát, hiszen a pártalapítás, illetve a párthoz való csatlakozás joga mindenki előtt nyitva áll.)⁶² A listaállításához **legalább 20 000 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása** szükséges.⁶³ Bár az EPvj. eredetileg kimondta, hogy a választópolgár csak egy listát ajánlhat,⁶⁴ ez a rendelkezés 2013-tól hatálytalan,⁶⁵ így jelenleg – hasonlóan az országgyűlési képviselők

⁵² A létszámot a 2007-ben aláírt lisszaboni szerződés 14. cikk 2. bekezdése állapította meg. Az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépése után a képviselők létszáma vélhetően 705-re fog csökkenni.

⁵³ Az Európai Unió Tanácsának 76/787/ ESZAK, EGK, Euratom határozathoz mellékelt, a Tanács 2002/772/EK, Euratom határozatával módosított, a Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D0772&from=en> (letöltés ideje: 2019. 04. 09.)

⁵⁴ 1. cikk (3) bek.

⁵⁵ 1. cikk (1) bek.

2a. cikk.

⁵⁶ Így például 2019-re a május 23–26-i intervallumot határozta meg a Tanács.

⁵⁸ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont.

⁵⁹ EPvj. 2. § (1) bek.

⁶⁰ EPvj. 2. § (2) bek.

⁶¹ EPvj. 5. § (1) bek.

⁶² 13/2004. (IV. 20.) AB határozat III./3.2.

⁶³ EPvj. 5. § (2) bek.

⁶⁴ EPvj. 5. § (3) bek.

⁶⁵ Ve. 367. § b) pont.

megválasztásához – az Európai Parlament tagjainak megválasztását megelőzően is lehetséges a többes ajánlás.

A szavazás során a választópolgár **valamelyik pártlistára adja le a szavazatát.**⁶⁶ Az országgyűlési választásokhoz hasonlóan itt is érvényesül az **5%-os küszöb**, vagyis a mandátumkiosztásban csak azok a listák vehetnek részt és szerezhetnek mandátumot, amelyek több szavazatot kaptak, mint az összes listára leadott összes érvényes szavazat 5%-a.⁶⁷ A mandátumok kiosztása az országgyűlési választási rendszerről szóló pontban ismertetett **d'Hondt-módszer** alapján történik.⁶⁸ A listáról a jelöltek a párt által eredetileg bejelentett sorrendben jutnak mandátumhoz.⁶⁹ Az európai parlamenti választáson – hasonlóan az országgyűlési képviselők megválasztásához – nincs érvényességi küszöb.

4. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása

Az Alaptörvény értelmében „[a] helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”.⁷⁰ Amíg az országgyűlési képviselők megbízatása 4 évre szól, addig a **helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek – 2014-től kezdve – 5 éves mandátummal** rendelkeznek: „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év **október** hónapjában kell megtartani.”⁷¹ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának időpontját is a köztársasági elnök tűzi ki.⁷²

A helyi választások részletszabályait a **helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.)**, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza.⁷³ Míg a polgármestereket országszerte hasonló módon választják meg, addig az **önkormányzati képviselők választásának nincs egy egységes rendszere**. Mindez részben arra vezethető vissza, hogy ma az önkormányzati rendszerünk is kétszintű (települési és megyei önkormányzatok; a fővárosban kerületi önkormányzatok és fővárosi önkormányzat). Ezenfelül a települési szint sem egységes, hiszen egy 200 ezres megyei jogú városban másként célszerű megválasztani a képviselőket, mint egy 200 fős községben. A nagyobb településeken a pártok erősebb szervezettségűek,

⁶⁶ EPvj. 7. §.

⁶⁷ EPvj. 8. § (2) bek.

⁶⁸ EPvj. 8. § (3)–(5) bek.

⁶⁹ EPvj. 9. §.

⁷⁰ Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

⁷¹ Alaptörvény 35. cikk (2) bek.

⁷² Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont.

⁷³ Ezt megelőzően a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló a 1990. évi LXIV. törvény volt hatályban, amely azonban az 1994-es önkormányzati választások előtt jelentős mértékben módosult (így például a korábban kétfordulós rendszer egyfordulóssá vált, illetve eltörölték az érvényességi küszöböt). A korábbi szabályozás értékelésére lásd például KUKORELLI István (1995b): Az önkormányzati választójogi novella (1994:LXII. tv.) és az önkormányzati választások (1994. december 11.). In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Budapest, Korona.

és a képviselők személyes ismertsége is kisebb; ezzel szemben az alacsonyabb népességű településeken kevésbé fontosak a pártok, és meghatározóbb a személyes ismertség.⁷⁴

Amint az alábbi táblázatból kiderül, az önkormányzati képviselőket **négy különböző rendszerben** választják meg:

4. táblázat

Az önkormányzati képviselők választási rendszereinek áttekintése

Önkormányzat	Képviselők száma	Választási rendszer
10 000 vagy ennél kevesebb lakosú települések	2–8	egyéni listás
10 000-nél több lakosú települések (és a fővárosi kerületek)	11–34	vegyes: <ul style="list-style-type: none"> • egyéni választókerületek (relatív többség) • kompenzációs lista (Sainte-Laguë-formula)
fővárosi közgyűlés	33	<ul style="list-style-type: none"> • főpolgármester + 23 kerületi polgármester hivatalból tag • 9 képviselő fővárosi kompenzációs listáról (d'Hondt-módszer)
megyei önkormányzatok	15–43	listás (d'Hondt-módszer)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az önkormányzati választások – hasonlóan az országgyűlési és az európai parlamenti választásokhoz – **egyfordulósak, és nincs érvényességi küszöb**. Jelentős különbséget jelent azonban, hogy az önkormányzati választásokon **tágabb a jelölő szervezetek köre**, ugyanis a pártokon kívül idetartoznak az **egyesületek is** (a szakszervezetek kivételével). Tehát amíg az országgyűlési választásokon csak a pártokat és a nemzetiségi önkormányzatokat illeti meg a listaállítás joga (az európai parlamenti választásokon pedig kizárólag a pártokat), addig az önkormányzati választásokon a civil szervezetekhez tartozó egyesületek előtt is megnyílik a listaállítás lehetősége. A pártok és az egyesületek által indított jelöltek mellett természetesen a független jelöltek is indulhatnak mind a képviselő-, mind pedig a polgármester-választáson.

A következőkben az önkormányzati képviselők megválasztásának négyféle rendszerét ismertetjük, majd a polgármester-választást tárgyaljuk.

⁷⁴ DEZSŐ-TÓTH 2002, 105.

4.1. A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú települések

A kisebb (legfeljebb 10 000-es népességű) településeken a megválasztandó képviselők száma a következőképp alakul:⁷⁵

5. táblázat

A megválasztandó képviselők száma a legfeljebb 10 000-es népességű településeken

Lakosságszám	Megválasztandó képviselők száma
101 alatt	2
101–1 000	4
1 001–5 000	6
5 001–10 000	8

Forrás: a szerző szerkesztése

Megjegyzendő, hogy a megválasztott képviselőkön túl a **képviselő-testület tagja a polgármester is**, aki a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.⁷⁶

Képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak **legalább 1%-a jelöltnek ajánlott**.⁷⁷ Ezek a települések nincsenek felosztva egyéni választókerületekre, azaz **minden egyes ilyen település egy választókerületet alkot**.⁷⁸ A szavazás úgynevezett **egyéni listás** (a köznyelvben gyakran „kislistásnak” nevezett) választási rendszerben történik. Ennek az a lényege, hogy valamennyi képviselőjelölt felkerül az egyéni listás szavazólapra, és a választópolgár **legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kiosztható**.⁷⁹ Az egyéni listán képviselők azok a jelöltek lesznek, akik a megválasztható képviselők száma szerint a **legtöbb érvényes szavazatot kapták**. Szavazategyenlőség esetén sorsolással kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot.⁸⁰

Példaként tekintsünk egy 800 fő lakosságszámú települést, ahol – a fenti táblázatból adódóan – 4 képviselőt kell megválasztani. Tegyük fel, hogy a településen 600 választópolgár él, és 7 képviselőjelöltnek sikerült összeszedni a 6 ajánlást. Ez esetben a kitöltött szavazólap így néz ki:

⁷⁵ Övjt. 4. § a)–d) pont.

⁷⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 66. §.

⁷⁷ Övjt. 9. § (1) bek.

⁷⁸ Övjt. 4. §.

⁷⁹ Övjt. 13. § (2) bek.

⁸⁰ Övjt. 13. § (1) bek.

„A” jelölt	<input checked="" type="checkbox"/>
„B” jelölt	<input type="checkbox"/>
„C” jelölt	<input checked="" type="checkbox"/>
„D” jelölt	<input type="checkbox"/>
„E” jelölt	<input checked="" type="checkbox"/>
„F” jelölt	<input checked="" type="checkbox"/>
„G” jelölt	<input type="checkbox"/>

1. ábra

*Példa az egyéni listás szavazólapra**Forrás: a szerző szerkesztése*

A választópolgár 4 jelöltre adta le a szavazatát. (Ha 4-nél kevesebb jelöltre szavazott volna, az is érvényes.)

Tegyük fel, hogy a szavazás eredménye a következő:

6. táblázat

Példa a egyéni listás választás eredményére

Jelölt	Érvényes szavazatok száma	Mandátum
„A” jelölt	204	✓
„B” jelölt	110	
„C” jelölt	343	✓
„D” jelölt	40	
„E” jelölt	13	
„F” jelölt	220	✓
„G” jelölt	155	✓

Forrás: a szerző szerkesztése

A képviselői mandátumot a 4 legtöbb érvényes szavazatot elérő jelölt szerzi meg.

Ha például a „C” jelöltet ezzel egyidejűleg polgármesternek is megválasztották volna, akkor az egyéni listáról törölni kell, és helyébe a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép. (Ez esetben tehát a „B” jelölt is mandátumhoz jutott volna.)

Ha az egyéni listán kevesebb jelölt indul, mint a megválasztható képviselők száma, akkor a választást nem lehet megtartani, és időközi választást kell kitűzni.⁸¹

⁸¹ Övjt. 20. § (1) bek.

4.2. 10 000-nél több lakosú települések és a fővárosi kerületek

A nagyobb (10 000 főnél népesebb) településeken és a fővárosi kerületekben **vegyes választási rendszer** érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a képviselők nagyobb hányadát egyéni választókerületben választják meg, a többi képviselő pedig az úgynevezett kompenzációs listán jut mandátumhoz.⁸² A megválasztandó képviselők száma a következőképp alakul:⁸³

7. táblázat

A megválasztandó képviselők száma a 10 000 főnél népesebb településeken

Lakosságszám	Mandátumok száma		
	Egyéni választókerületi	Kompenzációs	Összesen
10 001–25 000	8	3	11
25 001–50 000	10	4	14
50 001–75 000	12	5	17
75 001–100 000	14	6	20

Forrás: a szerző szerkesztése

A 100 000 főnél népesebb településekkel kapcsolatban a törvény úgy fogalmaz, hogy minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.⁸⁴ (A megválasztott képviselők természetesen ezeken a településeken is kiegészülnek a polgármesterrel, aki szintén a képviselő-testület tagjának minősül.)

A 10 000-nél több lakosú települések és a fővárosi kerületek területe tehát – szemben az ennél kevesebb lakosú településekkel – **fel van osztva egyéni választókerületekre**. (Az egyéni választókerületeket a helyi választási iroda vezetője alakítja ki.)⁸⁵ Az egyéni választókerületi felosztásnak az az indoka, hogy a jogalkotó szerint ezek a települések már túl nagyok ahhoz, hogy egyetlen választókerületet alkossanak; a választópolgárok és a képviselők közötti kapcsolattartás hatékonyabban valósul meg az egyéni választókerületek alkalmazásával, ugyanis így minden egyéni választókerületi képviselőre egy-egy körzet jut. Az egyéni választókerületekben az lesz képviselőjelölt, akit az adott egyéni választókerület választópolgárainak **legalább 1%-a jelöltnek ajánlott**.⁸⁶ A szavazólapon szereplő jelöltek közül a választópolgár **egy jelöltre szavazhat**. Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki a **legtöbb érvényes szavazatot kapta (relatív többségi rendszer)**.⁸⁷ Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő számú szavazattal érte el, időközi választást kell kitűzni.⁸⁸

⁸² Övjt. 5. § (1) bek.

⁸³ Övjt. 5. § (2)–(3) bek.

⁸⁴ Övjt. 5. § (3) bek. Tehát például 2014. január 1-jén a 203 914 lakosú Debrecen egyéni választókerületben 24, kompenzációs listán 10, azaz összesen 34 képviselőt választottak meg.

⁸⁵ Ve. 306/A. § (1) bek.

⁸⁶ Övjt. 9. § (1) bek.

⁸⁷ Övjt. 14. §.

⁸⁸ Övjt. 20. § (2) bek.

A vegyes rendszer másik ága a **kompenzációs lista**. Kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely **a település egyéni választókerületeinek több mint felében képviselőjelöltet állított.**⁸⁹ A választópolgárok a kompenzációs listára **nem szavaznak; ide a töredékszavazatok** kerülnek. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel **nem szereztek mandátumot.**⁹⁰ Tehát ha például egy jelölő szervezet mind a nyolc egyéni választókerületben indít képviselőjelöltet, de győzni csak egy egyéni választókerületben sikerül, úgy a többi hét egyéni választókerületben kapott szavazatok a kompenzációs listára kerülnek. (A kompenzáció logikája e helyütt is hasonló, mint amit az országgyűlési választásoknál láttunk: ott a „vesztes” egyéni választókerületi jelöltekre leadott szavazatok a pártlistán hasznosulnak.) Amennyiben egy jelölő szervezet az összes egyéni választókerületet megnyeri, úgy értelemszerűen nem keletkeznek töredékszavazatok, azaz ez a jelölő szervezet kompenzációs mandátumban nem részesül. A kompenzációs lista tehát biztosítja, hogy azok a jelölő szervezetek is mandátumhoz jussanak, amelyeknek például a jelöltjei egyik választókerületben sem jutottak mandátumhoz, azonban valós társadalmi támogatottsággal bírnak.

Míg az egyéni választókerületekben a többségi elv érvényesül, addig a kompenzációs lista a választókerületben összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot. A mandátumok kiosztása az úgynevezett **Sainte-Laguë-formulával** történik, amely pusztán annyiban tér el a d'Hondt-módszertől, hogy nem 1, 2, 3, 4, 5 stb. az osztósor, hanem 1, 3, 5, 7 (vagyis a táblázat második sorába a szavazatszám harmada, a harmadik sorába a szavazatszám ötöde, a negyedik sorba a szavazatszám hetede stb. kerül).⁹¹ (Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik addig még nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.)⁹² A kompenzációs listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot.⁹³ Gyakran előfordul, hogy a kompenzációs listán szereplő jelölt egyéni választókerületben is indul jelöltként, és/vagy polgármesterjelöltként is indul. Ha a kompenzációs lista jelöltjét polgármesternek vagy az egyéni választókerületben képviselőnek választották, a kompenzációs listáról törölni kell, és helyébe a listán következő jelölt lép.⁹⁴

Annak érdekében, hogy a képviselő-testületbe a kis támogatottságú jelölő szervezetek jelöltjei ne kerüljenek be, az országgyűlési és az európai parlamenti választásokhoz hasonlóan itt is különböző küszöböket tartalmaz a törvény. Ennek megfelelően nem kap mandátumot a jelölő szervezet kompenzációs listája, ha az azt állító jelölő szervezet jelöltjei a települési szinten összesített kompenzációs szavazatok **5%-át** nem érték el.⁹⁵ Amennyiben

⁸⁹ Övj. 10. § (1) bek.

⁹⁰ Övj. 15. § (2) bek.

⁹¹ Övj. 15. § (4) bek. a)–b) pont. Míg a d'Hondt-módszer alkalmazása a nagyobb pártok számára előnyösebb, addig a Sainte-Laguë-formula a kisebb pártok számára kedvező, és arányosabb mandátumkiosztást tesz lehetővé, mint a d'Hondt-módszer. Erről lásd például DEZSŐ–TÓTH 2002, 32–33., valamint NAGY Levente (2015): *Választás és arányosság. A demokratikus választások arányossági kérdései*. Debrecen, Dupress. 53–70.

⁹² Övj. 15. § (4) bek. c) pont.

⁹³ Övj. 16. § (1) bek.

⁹⁴ Övj. 16. § (2) bek.

⁹⁵ Övj. 16. § (3) bek. a) pont.

két jelölő szervezet állított közös kompenzációs listát, a küszöb 10%, három vagy több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében pedig 15%.⁹⁶

4.3. Fővárosi közgyűlés

A fővárosi közgyűlésnek **33 tagja** van, akik közül

- 1 tag a főpolgármester-választás eredményeképpen,
- 23 tag a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen,
- 9 tag pedig a fővárosi kompenzációs listáról

jut mandátumhoz.⁹⁷ A fővárosi közgyűlésnek tehát hivatalból, automatikusan tagja a főpolgármester, a 23 kerületi polgármester; rajtuk kívül további 9 képviselő az úgynevezett kompenzációs listáról nyeri el mandátumát. **A választópolgárok tehát közvetlenül nem szavaznak a fővárosi közgyűlés tagjaira**, ami felveti azt a kérdést, hogy ez a szabályozás nincs-e ellentétben a közvetlen szavazással mint a választójog egyik alapelveivel. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a közvetlenség elvének sérelme nem állapítható meg.⁹⁸

Egy jelölő szervezet **akkor állíthat kompenzációs listát, ha a fővárosi kerületek több mint felében – tehát 12 helyen – polgármesterjelöltet állított.**⁹⁹ Ezt követően azt kell tisztázni, hogy mely jelöltek kerülnek fel a kompenzációs listára. A törvény értelmében **a fővárosi kompenzációs listán a listát állító jelölő szervezet a fővárosi kerületi polgármesterjelöltjeit és a főpolgármester-jelöltjét állítja jelöltként.**¹⁰⁰ Tehát ha például egy párt állít egy főpolgármester-jelöltet, valamint 13 kerületi polgármesterjelöltet, akkor – a párt által meghatározott sorrendben – ez a 14 személy szerepelhet a kompenzációs listán. (Közös kompenzációs lista esetén csak az ugyanazon pártok által indított közös polgármesterjelöltek, illetve közös főpolgármester-jelölt kerülhet fel a listára.)

Miután a választásokat követően kiderül, hogy kiből lett főpolgármester, illetve kiből lettek kerületi polgármesterek, a fővárosi közgyűlés 24 (1+23) helye nyomban „elkel”. Ami a kompenzációs listát illeti, ez **a kerületi polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített töredékszavazatok arányában kap (összesen 9) mandátumot.** Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. Ezek a töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.¹⁰¹ Visszatérve az előbbi példára: tegyük fel, hogy a párt 13 kerületi polgármesterjelöltjéből csak egy tud győzni, illetve a főpolgármester-jelöltje is alulmarad ellenfeleivel szemben. Ebben az esetben a főpolgármester-jelöltjére, valamint a 12 „vesztes” kerületi polgármesterjelöltjére leadott szavazatok átkerülnek az adott párt kompenzációs listájára.

Miután mindegyik kompenzációs listát állító jelölő szervezetnél összesítették a töredékszavazatokat, a 9 mandátum kiosztása a **d'Hondt-módszer** alapján történik.¹⁰²

⁹⁶ Övjt. 16. § (3) bek. b) pont.

⁹⁷ Övjt. 6. §.

⁹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

⁹⁹ Övjt. 10. § (2) bek.

¹⁰⁰ Övjt. 10. § (2a) bek.

¹⁰¹ Övjt. 17. § (2) bek.

¹⁰² Övjt. 17. § (5) bek.

4.4. Megyei önkormányzatok

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok a **megyei listán** választják. A választás tekintetében **minden megye egy választókerületet alkot**, amelynek nem része a megyei jogú város, valamint a főváros. A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosság száma alapján kell meghatározni:¹⁰³

8. táblázat
A megyei közgyűlések tagjainak száma

Lakosság szám	Megyei közgyűlés tagjainak száma
400 001 alatt	minden 20 000 lakos után 1 képviselő, de legkevesebb 15 képviselő
400 001–700 000	20 képviselő, és a 400 000-t meghaladó minden további 30 000 lakos után 1 képviselő
700 000 felett	30 képviselő, és a 700 000-t meghaladó minden további 40 000 lakos után 1 képviselő

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek alapján a hat legalacsonyabb népességű megyében 15 tagú, a legnépesebb megyében (Pest megye) pedig 43 tagú a közgyűlés.

Ahhoz, hogy egy jelölő szervezet listát állíthasson egy adott megyében, ajánlásokat kell gyűjtenie a választópolgároktól. A törvény értelmében megyei választókerületben az a jelölő szervezet állíthat listát, amely **a választókerület választópolgárai 0,5%-ának ajánlását összegyűjtötte**.¹⁰⁴ Amint fentebb említettük, a megyének mint választókerületnek nem része a megyei jogú város és a főváros, azaz ezekről a településekről nem lehet ajánlásokat gyűjteni. Maga a szavazás valamely listára történik: a megyei közgyűlés tagjai választásának szavazólapján **a választópolgár egy listára szavazhat**.¹⁰⁵ (A már említett okok miatt a fővárosban és a megyei jogú városban élő választópolgárok nem is szavaznak a megyei közgyűlés jelöltjeire).

A mandátumok kiosztása a már ismert d'Hondt-módszer alapján történik;¹⁰⁶ a kompenzációs listánál fentebb bemutatott küszöb a megyei listák esetén is érvényesül. Ennek megfelelően nem kap mandátumot a jelölő szervezet megyei listája, ha a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érte el.¹⁰⁷ Amennyiben két jelölő szervezet állított közös listát, a küszöb 10%, három vagy több jelölő szervezet által állított közös lista esetében pedig 15%.¹⁰⁸

¹⁰³ Övj. 7. § (2) bek. Megjegyzendő, hogy bár a megyének mint választókerületnek nem része a megyei jogú város, a megye lakosság számának megállapításakor a megyei jogú városok népessége is beleszámít a megye lakosság számába.

¹⁰⁴ Övj. 9. § (2) bek.

¹⁰⁵ Övj. 18/A. §.

¹⁰⁶ Övj. 19. § (1) bek.

¹⁰⁷ Övj. 19. § (2) bek. a) pont.

¹⁰⁸ Övj. 19. § (2) bek. b) pont.

4.5. Polgármester-választás

Míg az önkormányzati képviselők választása négy különböző rendszerben történik, addig **a polgármesterek országszerte hasonló módon jutnak mandátumhoz.** A polgármester-jelöltséghez szükséges **ajánlások száma** azonban településtípusonként különböző az alábbiak szerint:¹⁰⁹

9. táblázat

A polgármester-jelöltséghez szükséges ajánlások száma

Település lakosság száma	Szükséges ajánlások száma
10 000 vagy annál kevesebb lakosú település	választópolgárok min. 3%-a
10 000–100 000 lakosú település	min. 300 választópolgár
100 000-nél több lakosú település	min. 500 választópolgár
főváros (főpolgármester)	min. 5000 választópolgár

A polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai minden esetben közvetlenül választják.¹¹⁰ A választás ugyanolyan módon történik minden településen – fővárosi kerületben: a szavazólapon a választópolgár egy jelöltre szavazhat, és polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, aki **a legtöbb érvényes szavazatot kapta** (relatív többségi rendszer). Ha két vagy több polgármesterjelölt vagy főpolgármester-jelölt egyenlő számú legtöbb szavazatot kapott, időközi választást kell kitűzni.¹¹¹ Ha az adott településen nem volt polgármester- vagy főpolgármester-jelölt, akkor a választást nem lehet megtartani, és ebben az esetben is időközi választást kell kitűzni.¹¹²

5. Pártok

A pártok annak ellenére **a modern politikai rendszerek legfontosabb szereplői** közé tartoznak, hogy – szűkebb értelemben – mindössze egy-másfél évszázados múltra tekintenek vissza. „Napjainkban a politikát nehéz lenne pártok nélkül elképzelni” – mutat rá a pártokról és pártrendszerekről szóló könyvének első mondatában Ware.¹¹³ A szerző ehhez hozzáteszi, hogy néhány, az uralkodói család által kormányzott arab országban (például Katar) és egyes katonai diktatúrákon kívül a pártok **világszerte jelen vannak** (esetenként persze csak úgy, hogy egyetlen párt működése engedélyezett az adott országban).

A pártokat mint politikai intézményeket **főként a politikatudomány vizsgálja;** a *Politológia* című tárgy keretében részletesen tárgyaljuk a pártok történeti modelljeit, funkcióit stb. A pártok ugyanakkor az alkotmányjog számára sem marginális jelentőségűek, hiszen szerepük **nélkülözhetetlen a modern népképviselési demokráciák fenntartásában.** A következőkben elsőként a pártokra vonatkozó alkotmányos szabályozás történetét

¹⁰⁹ Övj. 9. § (3)–(4) bek.

¹¹⁰ Övj. 12. § (1) bek.

¹¹¹ Övj. 20. § (3) bek.

¹¹² Övj. 20. § (1) bek.

¹¹³ WARE, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press. 1.

tekintjük át, majd a pártok rendeltetését körvonalazzuk. Ezután röviden kitérünk a párt alapításával, szervezetével és működésével összefüggő kérdésekre, végül pedig a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó fontosabb szabályokat tárgyaljuk.

5.1. A pártok az Alkotmányban és az Alaptörvényben

Az **1949-es Alkotmány** az eredeti szövegváltozatában semmilyen formában **nem utalt** a pártokra – a kommunista egypártrendszer fényében ez nem meglepő –, viszont kezdetben még az állampártot sem említi meg az Alkotmány. Az **1972-es átfogó módosítás**¹¹⁴ ugyanakkor szükségesnek tartotta már az Alkotmány első, a társadalmi rendre vonatkozó rendelkezései között (3. §) deklarálni, hogy „[a] **munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje**”, ugyanis – amint a módosítás indokolása rámutat – „[a] szocializmus teljes felépítésének feladatait csak a párt hatékony vezetésével lehet megoldani”. A **közjogi rendszerváltás** során az 1989-es, lényegében az egész alkotmányt átíró módosítás¹¹⁵ értelemszerűen törölte az említett 3. §-t, és helyébe a következő – **a többpártrendszer jogi kereteit rögzítő** – rendelkezések léptek:

„**3. § (1)** A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

A fenti rendelkezések megszületésének politikai körülményeit jól illusztrálja, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás még szükségesnek tartotta leszögezni, hogy a pártok bejegyzésének és tevékenységének „nem lehet akadálya az sem, ha alapszabályukban a szocialista fejlődéstől eltérő irányt rögzítenek”.

Ezenkívül témánk szempontjából a rendszerváltás fontos fejleménye volt a – későbbiekben tárgyalandó – **pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Ptv.)** elfogadása, amely a pártokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazta. A következő évben az újabb átfogó alkotmánymódosítás az előbbi törvényt nevesítette az Alkotmányban [63. § (3) bek.],¹¹⁶ egyúttal kétharmados szintre emelve azt.

Az **Alaptörvény** a pártokra vonatkozó 1989-es rendelkezéseket érdemben nem módosította (némileg viszont rövidítette), ugyanakkor áthelyezte a Szabadság és felelősség című

¹¹⁴ 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

¹¹⁵ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 2. §.

¹¹⁶ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 43. §.

alapjogi részbe, beillesztve a gyülekezési és az egyesülési jogot deklaráló rendelkezések közé. A jelenleg hatályos alkotmányos szabályozás értelmében:

„VIII. cikk

(3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”

Az Alaptörvény a párttörvényt továbbra is kétharmados törvényként határozza meg, ki-
mondva, hogy „[a] pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait **sarkalatos törvény** határozza meg”.¹¹⁷

5.2. A pártok rendeltetése

Amint láttuk, mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény utal(t) arra, hogy a pártok **közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában**. Ez a rendelkezés szorosan összefügg a hatalomgyakorlás elsődleges módozatával, a **közvetett hatalomgyakorlással**. Az Alaptörvény az első rendelkezések között szögezi le, hogy „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”.¹¹⁸ A közvetett hatalomgyakorlás hatékonyan csak úgy tud megvalósulni, ha léteznek olyan szervezetek, amelyek **politikai programokat kínálnak a választópolgároknak, és egyúttal jelöltek is állítanak** a különböző szintű választásokon. Ezek a jelöltek – megfelelő támogatottság esetén – választott (országgyűlési vagy helyi önkormányzati) képviselőkként segítik elő a népszuverenitás elvének érvényesülését. A politikatudomány pontosan ezt a **jelöltállítási és képviseleti funkciót** tekinti a pártok legfontosabb – alkotmányjogilag is nagyon fontos – rendeltetésének.¹¹⁹ A Ptv. preambuluma szerint „[a] pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez **szervezeti kereteket nyújtsanak**”. A Ptv. általános indokolása pedig azt emeli ki, hogy „[a] pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest **különleges a viszonya a közhatalomhoz**, ugyanis a pártok kifejezett célja és feladata, hogy képviselőik útján **részt vállaljanak a közhatalomból**, illetőleg politikai eszközökkel folyamatosan **befolyásolják a közhatalom tevékenységét**”.

A szabályozás ugyanakkor nem zárja ki a nem párt útján történő mandátumszerzést, azonban a választási törvények tudatosan **előnyben részesítik a pártokat**, hiszen az országgyűlési képviselők választása során a listaállítás jogát a kezdetektől csak a pártoknak – illetve 2012 óta az országos nemzetiségi önkormányzatoknak – biztosították.¹²⁰ (Az európai parlamenti képviselők választása során pedig kizárólag a pártok állíthatnak listákat.¹²¹) A pártok meghatározó szerepét mutatja, hogy a rendszerváltás óta rendezett

¹¹⁷ Alaptörvény VIII. cikk (4) bek.

¹¹⁸ Alaptörvény B) cikk (4) bek.

¹¹⁹ KATZ, Richard S. (2017): Political parties. In CARAMANI, Daniele ed.: *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press. 210–212.

¹²⁰ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 5. §, majd 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7–10. §.

¹²¹ 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról 5. § (1) bek.

nyolc országgyűlési választáson több mint 2700 képviselőt választottunk meg, akik közül mindössze kilencről mondható el, hogy nem valamelyik párt színeiben indult a választásokon. (Az önkormányzati választások során ugyanakkor a pártokon kívül további jelölő szervezeteket – például egyesületeket is – megillette a listaállítási joga.)¹²² Megjegyzendő továbbá, hogy a pártok – pontosabban a párt által a törvényhozásba juttatott képviselők – az Országgyűlésben is előnyös helyzetben vannak, ugyanis – meghatározott feltételek mellett – megilleti őket a **képviselőcsoport-alakítás (frakcióalakítás) joga**.¹²³ A frakció a többnyire ugyanazon párthoz tartozó képviselők szervezett csoportját jelenti; az Alaptörvény értelmében az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak.¹²⁴ A független képviselők viszont nem rendelkeznek ezzel a lehetőséggel (bár bármelyik párt frakciójához csatlakozhatnak).

Hangsúlyozandó, hogy a pártok ilyen irányú **privilegiumai nem minősülnek alkotmányellenesnek**; amint az Alkotmánybíróság – a Ptv. fentebb idézett általános indokolásával összhangban – korábban rámutatott, „a pártokat a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás szerint – az egyesülési jog alapján létrejövő egyéb szervezetekhez viszonyítva – **többljetjogosítványok illetik meg, és sajátos köteleességek terhelik**”.¹²⁵ A választások során a sajátos jelöltállítási szabályok tehát egy ilyen többljetjogosítványnak tekinthetők, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a pártok hatékonyan hozzá tudjanak járulni a közvetett hatalomgyakorlási mód megvalósulásához.

Fentebb láttuk, hogy mind az Alkotmány (1989-től), mind pedig az Alaptörvény kimondta, hogy „**[a] pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak**”. Az állampárti rendszerben „szoros kapcsolat jött létre a párt és állami szervek között, feladataik és hatásköreik gyakran keveredtek” – mutatott rá az Alkotmányt újrairó 1989. évi XXXI. törvény. A közhatalom **közvetlen** gyakorlásának tilalma azt jelenti, hogy a pártok csak a megfelelő közjogi keretek között, különböző intézményi áttéteken keresztül – tehát nem közvetlenül –, a megfelelő eljárások révén érvényesíthetik a politikai szándékukat. Mindez azt jelenti, hogy például nem a (kormány)pártok alkotják meg a törvényeket, hanem az országgyűlési képviselők; nem a párt elnöke irányítja a minisztériumot, hanem a miniszter (még ha a két pozíció egybe is eshet); nem a kormánypárt dönt az államilag támogatott hallgatói létszámkeretről, hanem a Kormány stb. Súlyom László szavaival: „A hatalom gyakorlásában a párt **képviselői** vesznek részt, akik már nem a párt szerveként, hanem a **hatalmat birtokló állami szerv** időleges meghatalmazású működtetőjeként, állami tisztségviselőként tevékenykednek.”¹²⁶

¹²² Jelenleg a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 3. § 3. pontja határozza meg, hogy az egyes választásokon kik lehetnek úgynevezett jelölő szervezetek.

¹²³ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről 1. §.

¹²⁴ Alaptörvény 5. cikk (4) bek. A frakciók természetesen erősen kötődnek az adott párthoz, azonban sokkal inkább alkotmányos intézménynek tekinthetők, mint pusztán pártszervnek. Erről lásd KUKORELLI István (2006b): Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép). In HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs szerk.: *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat. 262–263.; valamint PETRÉTEI József (2009b): A frakciók szabályozásának kérdőjelei. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 31–34.

¹²⁵ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat II/3.

¹²⁶ SÓLYOM László (2004b): *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest, Rejtjel. 134.

A pártok hatalomgyakorlásának egy további korlátját is tartalmazza az Alaptörvény: „XXIII. cikk

(8) Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket **párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.**”

Itt arról van szó, hogy bizonyos tisztségek és hivatások esetén garanciális jelentőségű a **politikai befolyástól mentesség**, így azokat nem tölthetik be olyan személyek, akik párttagok vagy pártnak tisztségviselői. Az Alaptörvény értelmében idetartozik a bíró, az alkotmánybíró, az ügyész, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, valamint a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai.

5.3. A párt alapítása, szervezete és működése

A pártok szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat a Ptv. tartalmazza, amely az elfogadása óta eltelt lassan három évtized óta számos alkalommal módosult. A Ptv. ugyan **nem definiálja a pártot**, azonban a hatályát illetően rögzíti, hogy „azokra az egyesületekre terjed ki, amelyek nyilvántartott tagsággal rendelkeznek, és amelyek a nyilvántartásba vételüket végző bíróság előtt kinyilvánítják, hogy e törvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el”.¹²⁷ A rendelkezésből az következik, hogy a párt voltaképpen az **egyesület egyik sajátos formája**, és emiatt meghatározott esetekben az **egyesületi jogi törvényt**¹²⁸ is alkalmazni kell a pártokra.¹²⁹ Tekintve, hogy az egyesületekre vonatkozó alapvető szabályok a **Polgári Törvénykönyvben** (a továbbiakban: Ptk.) találhatóak,¹³⁰ a pártokra ezen utóbbi rendelkezések is vonatkoznak.

Fentebb már említettük, hogy az Alaptörvény értelmében a „**[p]ártok az egyesületi jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek**”. Az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdésében lefektetett tilalom – miszerint „[s]enkinek a tevékenysége **nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására**” – azonban a pártokra is vonatkozik, így az előbbi célokra pártot létrehozni nem lehet. A működés szabadságát illetően van egy további korlát is, miszerint a pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek.¹³¹

A párt alapítása hasonló módon történik, mint az egyesületé: szükség van az **alapszabály** elfogadására, amely **legalább tíz személy** egybehangzó akaratnyilatkozatával történhet meg.¹³² Szemben az egyesületekkel, a pártnak csak természetes személy lehet a tagja.¹³³ A párt a bírósági (fővárosi/megyei törvényszék) **nyilvántartásba vétellel** jön létre. Kiemelendő, hogy a nyilvántartásba vétel során a bíróság csak a jogszabályi követelmények

¹²⁷ Ptv. 1. §.

¹²⁸ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (a továbbiakban: Ectv.).

¹²⁹ Ptv. 1/A. §.

¹³⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 3:63–70. §.

¹³¹ Ptv. 2. § (1) bek.

¹³² Ptk. 3:64. §.

¹³³ Ptv. 2. § (2) bek.

és tilalmak teljesülését ellenőrizheti, viszont ezt meghaladóan nem vizsgálhatja a párt nevének vagy politikai célkitűzéseinek komolyságát vagy megalapozottságát.¹³⁴

A Ptv. a párt törvényes működése érdekében két garanciát is tartalmaz. Egyrészt a párt tagja **pert indíthat a párt szervei által hozott határozat** (például kizárás) **ellen**, ha az sérti az Ectv. vagy a Ptk. egyesületekre vonatkozó rendelkezéseit vagy magát a Ptv.-t.¹³⁵ Másrészt az **ügyész törvényességi ellenőrzési jogkört** gyakorol a pártok felett, és a párt törvénytértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen.¹³⁶

A Ptv. a **pártok megszűnését** is részletesen szabályozza. A párt megszűnhet **jogutóddal** (más párttal összeolvad, más pártba beolvad vagy több pártra válik külön), illetve **jogutód nélkül** (például feloszlik, vagy a bíróság feloszlatja).¹³⁷ A megszűnésnek van sajátos, „szankciós célzatú” esete is. A bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt működésének megszűnését, ha a párt egymást követő **két általános országgyűlési képviselői választáson egyetlen választókerületben sem állít jelöltet**.¹³⁸ (Ebben az esetben a párt egyesületként működhet tovább.) Ebből a rendelkezésből is kitűnik, hogy a jelöltállítás nemcsak joga, hanem voltaképpen kötelezettsége is – mégpedig a többi szervezethez képest egy többletkötelezettsége – a pártnak, és amennyiben ennek huzamosabb időn keresztül nem képes eleget tenni, úgy a bíróság megállapítja a párt működésének megszűnését.

5.4. A pártok vagyona és gazdálkodása

Ahhoz, hogy a pártok elláthassák sokrétű tevékenységüket, anyagi erőforrásokra van szükségük. A pártoknak is fizetniük kell az alkalmazottaikat, székházakat kell fenntartaniuk, kampányaik pedig különösen nagy kiadásokkal járnak. Az egyesületekhez képest a pártok vagyonára és gazdálkodására is sajátos szabályok vonatkoznak. A Ptv. értelmében a pártok a következő forrásokból gazdálkodhatnak:

- **Tagdíjak:** a tagok által fizetett díjak összegét a pártok alapszabálya vagy egyéb belső szabályzata rögzíti. Hazánkban a tagdíjak a pártok éves bevételének többnyire mindössze 1–4%-át tették ki az elmúlt évtizedekben, így inkább csak szimbolikus jelentőséggel bírnak.¹³⁹
- **Költségvetési támogatás:** a pártok messze **legfontosabb** bevételi forrása; Magyarországon a pártok bevételeinek hozzávetőlegesen 60–90%-a érkezik az államtól.¹⁴⁰ Az állami szubvenció leginkább azzal **indokolható**, hogy a pártok szerepe nélkülöz-

¹³⁴ Erről lásd a Kúria Pfv. IV. 20.358/2014/3. számú ügyét. A döntésről kiadott tájékoztató szerint „[h]a egy párt deklarált céljai nem ellentétesek az egyesülési jog alapelveivel és az Alaptörvényben rögzített alapvető elvekkel, továbbá belső szabályai kielégítik a jogszabályi követelményeket, a bejegyzést nem lehet megtagadni. A választópolgárok jogosultak azt érdemben megítélni, hogy a párt céljaival, programjával, módszereivel mennyiben azonosulnak”. Elérhető: <http://lb.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-donteserol-pfv-iv-2035820143-szamu-ugyben> (letöltés ideje: 2019. 04. 09.) Vesd össze SÓLYOM 2004b, 77–94.

¹³⁵ Ptv. 2. § (4) bek.

¹³⁶ Ptv. 2. § (5) bek.

¹³⁷ Ptv. 3. § (1)–(1a) bek.

¹³⁸ Ptv. 3. § (3) bek.

¹³⁹ HORVÁTH Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI. 261.

¹⁴⁰ HORVÁTH–Soós 2015, 261.

hetetlen a demokrácia működésében és fenntartásában, így helyes őket ilyen módon is támogatni. Egy másik érv lehet, hogy az állami juttatások növelik a **pártok gazdálkodásának átláthatóságát**, hiszen így – jobb esetben – mindenki számára ismert, hogy honnan van a pártoknak pénzük.¹⁴¹ A pártok támogatására fordítható összeget – 2020-ban valamivel több, mint 2,5 milliárd Ft-ot¹⁴² – a **központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg**, és az elosztása két részletben történik.¹⁴³ Az összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeget a megelőző országgyűlési választásokon az országos listás szavazatok legalább 1%-át elérő pártok között osztják szét a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában. **Az 1% alatti pártok tehát nem jogosultak költségvetési támogatásra**, amiről azonban azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „nem jelent alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést, ha az állam minimális követelményeket fogalmaz meg a támogatandó pártok számára”, vagyis a törvény a költségvetési támogatást „kötheti ahhoz a feltételhez, hogy a támogatandó párt bizonyítsa a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való részvételre való alkalmasságát”.¹⁴⁴

- **Adományok:** a pártok két módon részesülhetnek adományban: egyrészt a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai révén, másrészt pedig végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából. A törvény a tiltott, nem elfogadható adományok körébe sorolja például a jogi személyek, külföldi államok, külföldi szervezetek vagyoni hozzájárulását, valamint a névtelen adományokat.¹⁴⁵
- **Gazdálkodó tevékenység:** a párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében bizonyos gazdasági-vállalkozási tevékenységeket folytathat (például kiadványokat jelentethet meg és terjeszthet; a tulajdonában álló ingatlanokat és ingókat díj ellenében hasznosíthatja és elidegenítheti). Ezenkívül a pártok jogosultak egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapítani, amelynek a nyeresége is a párt bevételeit gyarapítja.

A fentiekén kívül megemlítendő még, hogy az állam az 1990-es választások során parlamentbe jutó pártok részére – székház céljából – térítésmentesen **ingatlanokat** adott át, hozzájárulva ezzel a pártok működésének anyagi feltételeihez.¹⁴⁶

¹⁴¹ ACE The Electoral Knowledge Network (2013): *The ACE Encyclopaedia: Parties and Candidates*. Elérhető: http://aceproject.org/ace-en/pdf/pc/at_download/file (letöltés ideje: 2019. 04. 09.) Hasonló érvelésre lásd SÓLYOM 2004b, 121.

¹⁴² 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről 1. melléklet I./8. címszám.

¹⁴³ Ptv. 5. § (2) bek.

¹⁴⁴ 2179/B/1991. AB határozat II./3.

¹⁴⁵ Ptv. 4. § (2)–(3) bek.

¹⁴⁶ 1991. évi XLIV. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról és az 1990. évi országgyűlési választásokon minősített pártok részére központi székház juttatásáról.

A pártok működését az állam további módokon is segíti. Egyrészt – az Országgyűlés Hivatalának költségvetéséből – a **parlamentari frakciók is részesülnek támogatásban**¹ (ez nagyságrendileg a párt részére folyósított költségvetési támogatás felével megegyező összeg), másrészt az állam hozzájárul a pártok kampánykiadásaihoz is (ami akár 597 millió Ft is lehet, ha a párt valamennyi egyéni választókerületben állít jelöltet).² Az állami támogatás harmadik formája az úgynevezett **pártalapítványokat** illeti meg. A pártok a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatása céljából 2003-tól hozhatnak létre alapítványokat,³ amelyek szintén jogosultak költségvetési támogatásra (2020-ra több mint 3 milliárd Ft lett előirányozva erre a célra).⁴

A pártok gazdálkodásának egy sajátos – az átláthatóságot elősegítendő – szabálya értelmében a pártok kötelesek **a pénzügyi beszámolójukat** minden év május 31-ig a Ptv. 1. számú melléklete szerinti formában **közzétenni a Magyar Közlönyben**.⁵ A pártok gazdálkodásának törvényességi **ellenőrzésére kizárólag az Állami Számvevőszék (ÁSZ)** jogosult. Amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés során jogellenességet észlel, első körben felhívja a pártot a törvényes állapot helyreállítására (például javított pénzügyi beszámoló közzétételét írja elő). Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke indítványozhatja, hogy az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel forduljon a bírósághoz.

¹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 4. §.

² 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről 1–6. §.

³ Ptv. 9/A. §.

⁴ 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről 1. melléklet I./8. címszám.

⁵ Ptv. 9. § (1) bek.

Vákát oldal

XVII. Közvetlen demokrácia

Halász Iván

1. A közvetlen demokrácia intézményeiről általában

A közvetlen demokrácia lényege az, hogy az állampolgárok személyesen vehetnek részt a törvényhozásban, valamint a közügyek vitelében. A felvilágosodás óta létező bizonyos kételyek miatt, amelyekről a fentiekben már volt szó, a közvetlen demokrácia intézményeit a legtöbb demokratikus államban csak komoly elővigyázatossággal és némi korlátozással vezették be. „A népszavazás, a népi kezdeményezés vagy népi vétó ugyanis korlátozza a parlamentet, illetve az önkormányzatok jogait, hatáskörét, ugyanakkor nem alkalmas arra, hogy helyettesítse a képviselői szervek olyan döntéseit, amelyek összetettek, sokoldalú megfontolást igényelnek és így nem redukálhatók egyszerűen a referendum esetén szokásos igen vagy nem alternatívára.”⁶ Igazán fontos szerephez csak néhány államban (mindenekelőtt Svájcban),⁷ illetve főleg a kivételes helyzetekben jutottak ezek a megoldások. A népszavazás ugyanis a francia forradalom óta részben a politikai döntések legitimitásának növelésére,⁸ részben pedig a kialakult rendkívüli patthelyzetek megoldására szolgál. Az utóbbi állítást alátámasztják a népszavazások lehetséges nagy tárgykörei. Az elsőbe az alkotmánnyal és a rezsinváltással kapcsolatos kérdések tartoznak. A másodikba a területi hovatartozás vagy az integrációs szervezetekhez való csatlakozás kérdéseiről szóló szavazások tartoznak. A harmadik tárgykörben a fontos lelkiismereti és morális kérdésekről szoktak szavazni. Végül a negyedik csoportot a kevésbé megosztó, mondhatni szokványos közpolitikai kérdések és rutinszerű ügyek alkotják.⁹

A közvetlen hatalomgyakorlásnak többféle módszere, technikája létezik. A legrégibbi intézménye valószínűleg az ókorban már ismert **népgyűlés** volt, amelyen a politikai

⁶ DEZSŐ 2007, 176.

⁷ Az 1993 előtt számon tartott körülbelül 800 országos népszavazásból a statisztikák szerint körülbelül a felét egyetlen országban, Svájcban tartották. Lásd BUTTLER, David – RANNEY, Austin (1994): *Practice*. In BUTTLER, David – RANNEY, Austin eds.: *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*. Washington, American Enterprise Institute. 1–11. Erre a műre hivatkozott KÖRÖSÉNYI András (2009): A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In ENYEDI Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, DKMKA–Századvég. 38.

⁸ KÖRÖSÉNYI 2009, 38.

⁹ KÖRÖSÉNYI 2009, 39. Az első kategóriába Magyarországon például az államfő közvetett választásáról szóló 1989. évi népszavazás tartozott, a második kategóriába a Sopron állami hovatartozását eldöntő 1921. évi voksolás, illetve az EU-csatlakozásról szóló 2003. évi népszavazás tartozott. A nagy jelentőségű 2008. évi népszavazás a kórházi díjakról minden politikai jelentősége ellenére pedig inkább a negyedik kategóriába sorolható.

döntéshozatalra feljogosított minden felnőtt lakos részt vehetett, illetve most is részt vehet. Svájcban most is a községek jelentős részében ezt a formát alkalmazzák a fontos döntések meghozatalára. Kisebb településeken a népgyűlés teljes mértékben képes helyettesíteni a képviselő-testület működését. Néhány helyen megkülönböztetik a **népi vétő intézményét** is. Az 1947. évi olasz alkotmány értelmében – az egyes kiemelt tárgyköröket kivéve – népszavazást kell tartani egy törvény vagy törvényerejű jogszabály teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről, ha azt legalább öt régió tanácsa vagy 500 000 választópolgár kezdeményezi. Ennél elterjedtebb forma a **népi kezdeményezés**, amely egy fontos dolog eldöntésére vagy egy-egy jogalkotási aktus meghozatalának kezdeményezésére alkalmas eszköz. A népi kezdeményezés a képviselő szervek felé történik, leginkább azokat ösztönzi munkára.

A **közvetlen demokrácia gyakorlásának legtipikusabb intézménye jelenleg a népszavazás**. A népszavazásnak is több formája, illetve típusa létezik. A többségüket azon az alapon, hogy ki kezdeményezi azokat, két fő típusba lehet sorolni. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazásokat **iniciatívának**, a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom által kezdeményezett népszavazásokat pedig referendumnak nevezik. Az iniciatívánál valamelyest gyengébb intézmény a petíció, amely nem közvetlenül demokratikus döntéshozatalra, hanem csak valamely kérdésnek, kérésnek vagy javaslatnak a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom elé terjesztésére, napirendre vételére irányul. A népi kezdeményezés és a népszavazás összekapcsolása egyébként az európai parlamentáris rendszerekben viszonylag ritka intézmény, amely főleg az 1989/1990. évi rendszerváltás során kezdett népszerűsége szert tenni, de az is főleg csak a kelet- és közép-európai térségben. A kevés nyugat-európai kivétel közé tartozik az olasz abrogatív népszavazás, amely egy, a törvényhozás által már megszavazott törvény megsemmisítésére, illetve a hatálybalépésének a népi kezdeményezéssel történő megakadályozására irányul.¹⁰ Egyébként az iniciatíva intézménye mint a közvetlen demokrácia egyik eszköze viszonylag népszerű lett a 19. század végén az Egyesült Államokban, pontosabban az egyes ottani nyugati tagállamokban. 1889 és 1918 között összesen 23 amerikai tagállamban vezették be az iniciatíva, a referendum vagy a petíció valamelyik formáját. Az iniciatíva mellett akkor a választott tisztségviselők visszahívásának intézménye is elterjedt az USA-ban, hiszen ez a forma jelenleg 18 tagállamban van jelen.¹¹

A **referendum** esetében a döntési alternatíva megfogalmazója és kidolgozója nem az állampolgárok csoportja, hanem maga az államhatalom, pontosabban annak valamelyik szerve (tipikusan az államfő, a kormány vagy a parlament). Az ügyet a hatalom egyrészt azért szokta a nép elé terjeszteni, hogy nagyobb legitimitást biztosítson a parlament által már meghozott döntésnek (azaz egyfajta utólagos népi jóváhagyást próbál szerezni hozzá), másrészt – egyébként ritkább esetekben – azért, mert a politikai elit megosztott, illetve döntésképtelen, és ilyenkor úgymond a nép elé mint döntőbíró elé terjeszti az ügyet. Ezzel néha az a célt is követi, hogy a választópolgárokkal megossza a döntés súlyát, vagy teljes egészében a népre hárítsa azt.¹²

¹⁰ KÖRÖSÉNYI 2009, 39–41.

¹¹ KÖRÖSÉNYI 2009, 42., valamint az ezen az oldalon található 9. és 10. lábjegyzet.

¹² KÖRÖSÉNYI 2009, 42–43.

A referendumok egy része alkotmányos referendumnak tekinthető, mert eleve az alkotmány írja elő annak megtartását, például az alkotmány elfogadásának vagy módosításának jóváhagyása céljából. Ilyen esetben a lakosság döntése kötelező erejű szokott lenni. A kormányzat által kezdeményezett referendum is az lehet, de az sem ritka, hogy csak fakultatív a döntés kötőereje szempontjából.¹³

Végül meg kell említeni még a **plebiszcitum intézményét**, amely tulajdonképpen a referendum egyik a esetének tekinthető. Ebben az esetben is az államhatalom az ügy kezdeményezője és megfogalmazója, és a választójogosultsággal felruházott népnek nincs más lehetősége, mint elfogadni vagy elutasítani az előterjesztést. „A plebiszcitum esetén viszont a végrehajtás feje (állam- vagy kormányfő), illetve a parlamenti kisebbség fordul – a parlament megkerülésével vagy a parlamenti többség ellenében – közvetlenül a néphez ugyanezért, azaz, hogy a nép támogatásával érjen el egy olyan döntést, amelyet a képviselő-testület többsége nem támogat.”¹⁴ A plebiszcitumot tehát úgy is fel lehet fogni, mint a törvényhozással szembeni egyfajta fellebbezést közvetlenül a néphez.¹⁵ Természetesen ezen intézmény éppen emiatt képes súlyosan megzavarni a képviselők demokratikus működését. Ugyanakkor – pozitív esetekben – képes kieszközölni bizonyos korrekciókat is.

A népszavazás és a referendum kifejezéseket néha szinonim módon is használják, főleg a tágabb értelemben, amikor a referendum alatt a népi kezdeményezések és népszavazások széles körét értik. A szűkebb értelemben vett referendumról pedig éppen a fenti bekezdésekben volt szó. Egyébként a referendumokat, illetve más szóval élve a népszavazásokat nemcsak a kezdeményezők alapján, hanem egy sor más szempont szerint is lehet osztályozni. Részben már volt szó a meghozott döntés kötőereje szerinti csoportosításról. Eszerint **a népszavazás lehet konzultatív vagy ügydöntő jellegű.** A képviselőket csak az utóbbi kötelezi, legalábbis a jogi értelemben. A jogi alapját tekintve a népszavazás lehet **kötelező vagy fakultatív jellegű.** Kötelezővé általában az alkotmány egy-egy rendelkezése teszi a népszavazásokat. **A hatályát tekintve két népszavazásról lehet beszélni – egyrészt a konstitutív referendumról, amely érvényességet vagy hatályt ad egy normának, másrészt abrogatív jellegű az a szavazás, amely valamely norma megsemmisítésére irányul anélkül, hogy azt egy másik norma helyettesítené.** Az időpontja szempontjából lehet beszélni a preventív (programjellegű) népszavazásról, amely megelőzi az állami aktust, és főleg a fontos elveket rögzíti, valamint szukcesszív jellegű szavazásról, amely időben követi az állami aktust azzal a céllal, hogy megerősítse vagy megszüntesse annak érvényességét. Végül a tárgya szerint meg lehet különböztetni még az alkotmányos, törvényhozási vagy önkormányzati rendeletre vonatkozó népszavazást.¹⁶

2. A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon az 1989 és 2010 közötti időszakban

Az 1918 előtti évtizedekben Magyarországon nem létezett a népszavazás intézménye. Az első magyarországi népszavazásra 1921-ben került sor, amikor a soproni

¹³ KÖRÖSÉNYI 2009, 43.

¹⁴ KÖRÖSÉNYI 2009, 44.

¹⁵ KÖRÖSÉNYI 2009, 43.

¹⁶ DEZSŐ 2007, 177–178.

és a Sopron környéki lakosoknak dönten kellett az Ausztriához vagy Magyarországhoz való hovatartozásról. Ezt a szavazást azonban az antanthatalmak és a Nemzetek Szövetsége által képviselt nemzetközi közösség szervezte és felügyelte. A második világháború előtt és után sem került sor Magyarországon népszavazásra, noha akkor már voltak a térségben olyan államok, amelyek ismerték ezt az intézményt. **Az első önálló magyar népszavazási törvény 1989-ben született, mégpedig még a komplex alkotmányrevíziót megvalósító 1989. évi XXXI. törvény elfogadása előtt.** A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény erőteljesen magán viselte annak a kornak a jegyeit, amelyben megszületett. A rendszerváltás idején ugyanis a gyakran kétségbe vont legitimitású parlament mellett komolyan felértékelődött a népszavazás mint a népakarat kifejezésének hiteles és legitim eszköze. Emiatt a megszületett törvény **komoly koncepcionális gondokkal küszködött.** Ez egyrészt a különböző intézmények (a népszavazás és a népi kezdeményezés) különböző formáinak „összemosódásában”, másrészt pedig a népszavazás tárgyának túlzottan tág és pontatlan megfogalmazásában nyilvánult meg. A törvény tulajdonképpen túlzottan liberálisra sikerült még nyugat-európai kontextusban is, ami érthető volt az államszocializmus hosszú évtizedei után, de semmiképpen sem könnyítette meg a jogalkalmazók dolgát akkor, amikor döntenük kellett az egyes népszavazási kezdeményezések alkotmányosságáról és a szavazás kiírásáról.¹⁷

Az 1989-ben született szabályozás értelmében a népszavazás kezdeményezéséhez eleendő volt 100 000 választópolgár hiteles aláírása. Ezeket az aláírásokat bármilyen hosszú időn keresztül lehetett gyűjteni. Néhány kivételt leszámítva népszavazást az Országgyűlés hatáskörébe tartozó bármilyen kérdésben lehetett tartani. Ugyanakkor a másik oldalon éppen a túlzottan megengedő és kaotikus szabályozás teremtett lehetőséget a népszavazási kezdeményezések elutasítására vagy megakasztására. Ezek a kezdeményezések gyakran az Alkotmánybíróság előtt landoltak, amely az első években több határozatban foglalkozott ezzel az intézménnyel, és végül ez ügyben alkotmányellenes mulasztást állapított meg. A testület azt is kimondta, hogy „az Országgyűlés nem háríthatja át a saját mulasztásának következményeit és ezzel együtt jogalkotási, illetve népszavazás elrendelésére irányuló döntési felelősségét az Alkotmánybíróságra, oly módon, hogy minden egyes országos népszavazásra irányuló kezdeményezés esetén alkotmányértelmezési problémára hivatkozással az Alkotmánybíróság állásfoglalását kéri a népszavazás elrendelése tárgyában”.¹⁸

Az alkotmányellenes mulasztást az Országgyűlés végül az 1997. évi alkotmánymódosítással,¹⁹ illetve az 1998. évi III. törvény elfogadásával szüntette meg. A szabályozási konstrukció lényege az lett, hogy a népszavazás intézményének anyagi jogi szabályait döntően az alkotmány tartalmazta, az eljárási kérdések többségét pedig a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény szabályozta. Emiatt maga a népszavazási törvény kissé torz és hiányos volt, hiszen az anyagi szabályoknak csupán egy részét foglalta magában.

Az új népszavazási szabályozás értelmében a sikeres országos kezdeményezéshez legalább 200 000 választópolgár támogató aláírására volt szükség. Az elrendelése továbbra is az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, de az időpontjának kitűzése államfői jogkör lett. A fakultatív referendum kezdeményezéséhez a 100 000 támogató aláírás is

¹⁷ DEZSŐ 2007, 181.

¹⁸ DEZSŐ 2007, 182.

¹⁹ Itt két alkotmánymódosító törvényről volt szó: az 1997. évi LIX. törvényről, illetve az 1997. évi XCVIII. törvényről.

elegendő volt. Az államfő, a kormány és a parlamenti képviselők egyharmada is kezdeményezhette a mérlegelés alapján kiírható népszavazást. A jogi szabályozás különbséget tett a kötelező és a fakultatív népszavazás között. Amíg az első csak ügydöntő lehetett, addig a második ügydöntő és véleményező formában is megvalósulhatott volna. A népszavazás tárgyát továbbra is csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés képezhette, de pontosították és kibővítették a tiltott tárgyak körét. **Az alkotmány taxatív módon felsorolta, miről nem lehet népszavazást tartani.** Ebben a felsorolásban pedig figyelembe vette az 1989 és 1997 közötti időszak tapasztalatait is. Azt is kimondták, hogy az eredményes népszavazási döntés kötelező az Országgyűlésre nézve. Az ügydöntő népszavazás pedig akkor lett eredményes, amikor az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a feltett kérdésre azonos választ adott.²⁰

3. A közvetlen demokrácia intézményei a hatályos magyar jogrendben

A most is hatályos népszavazási szabályozás, amely a főbb vonalakban követi a korábbi szabályokat, a 2011. évi alkotmányozás során alakult ki. Az alaptörvényi rendelkezéseken kívül meghatározó lett a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény. A törvény nemcsak az országos, hanem a helyi népszavazások szabályait is rendezi. Röviden kitér az európai polgári kezdeményezésre is, amely egyébként az uniós jog területéről került át a magyar jogrendbe.²¹

A népszavazási törvény preambuluma a következőképpen helyezi el a népszavazás intézményét a hatalomgyakorlás rendszerében: „Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az Alaptörvény keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.”

Magyarországon jelenleg a közvetlen hatalomgyakorlás az országos és helyi népszavazás, illetve a falugyűlés formájában valósulhat meg. Ezek közül az Alaptörvény kizárólag az **országos népszavazás**²² kérdésének alapjait rendezi az Állam című fejezet 8. cikkében. Ennek értelmében országos népszavazást legalább 200 000 választópolgárnak kell kezdeményezni. Ebben az esetben az **Országgyűlés kötelezően elrendeli** az országos népszavazást (kötelezően elrendelendő népszavazás). **Egyébként** a köztársasági elnök, a Kormány vagy

²⁰ DEZSŐ 2007, 182–183.

²¹ Itt igazából arról van szó, hogy az online gyűjtési rendszer megfelelőségéről szóló igazolás kiállítása, a támogató nyilatkozatok ellenőrzése és az érvényes támogató nyilatkozatok számát tartalmazó igazolás kiállítása a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik. Az aláírások ellenőrzése során meg kell vizsgálni, hogy a támogató nyilatkozat formailag elfogadható-e, azonosítani kell a támogató nyilatkozatot aláíró polgárt, meg kell állapítani, hogy nagykorú uniós állampolgár-e, valamint azt, hogy az Európai Parlament tagjai választására az állampolgársága szerinti tagállamban jogosító korhatárt a támogató nyilatkozat aláírásakor elérte-e, továbbá meg kell állapítani az érvényes támogató nyilatkozatok számát.

²² Az intézmény fogalmáról, típusairól és történetéről lásd DEZSŐ 2007, 175–178.

legalább 100 000 választópolgár kezdeményezésére az **Országgyűlés elrendelheti** az országos népszavazást (mérlegelésen alapuló népszavazás).

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

A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie, azaz a feltett kérdésre igennel vagy nemmel lehessen válaszolni (**választópolgári egyértelműség**). A kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (**jogalkotói egyértelműség**).²³ A népszavazás kiírása szempontjából fontos szabály, hogy ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül érvényes és eredményes országos népszavazást nem lehet tartani. Amennyiben az NVB az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést már hitelesítette, akkor ezen döntést követően négy hónapig lehet aláírást gyűjteni.

Országos népszavazás **tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés** lehet. Ennek az az oka, hogy a népszavazás révén tulajdonképpen az állampolgárok átmenetileg „visszaveszik” a parlamenttől a döntés jogát. **A népszavazás címzettje azonban az Országgyűlés, tehát olyan kérdésben lehet népszavazást tartani, amely a parlament hatáskörébe tartozik.**²⁴ A gyakorlat egyébként ezt a tételt kiterjesztően értelmezi, azaz egy korábbi alkotmánybírósági határozat szerint nemcsak arról lehet népszavazást tartani, amit az Országgyűlés ténylegesen törvényben szabályoz, hanem arról is, amit szabályozhatna.²⁵

Fontos előírás, hogy országos népszavazást nem lehet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó valamennyi kérdésről tartani. Ezeket az Alaptörvény taxatív módon sorolja fel. **Így nem tartható népszavazás** a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról; c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról; d)

²³ CSINK Lóránt (2015): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 185–186.

²⁴ CSINK 2015, 186.

²⁵ Erről lásd az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatot és a 46/2006. (X. 5.) AB határozatot.

nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről; e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről; f) az Országgyűlés feloszlásáról; g) képviselő-testület feloszlásáról; h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről; valamint j) közkegyelem gyakorlásáról.

A felsorolt tilalmaknak az a fő célja, hogy elkerülhetőek legyenek a kaotikus állapotok, illetve ne alakuljanak ki a konfliktusok,²⁶ továbbá az, hogy a népszavazás révén ne lehessen megzavarni az állam mindennapi működését, illetve a különböző populista indítványokkal veszélyeztetni Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait. A legfontosabb tilalom pedig az alkotmányozásra vonatkozik, amely jogát az Országgyűlés kizárólag magánál tartotta meg. Ez azt jelenti, hogy jelenleg az Alaptörvényt a népszavazás egyetlen formája sem érintheti, azaz véleménynyilvánító népszavazást sem lehet tartani róla, illetve az egyes intézményeiről. Ez bizonyos szempontból visszalépés a korábbi közjogi állapotokhoz képest, amikor nem létezett ilyen szigorú korlátozás. Ennyire szigorú szabályozás másutt Európában is ritkaságszámba megy. A most már nem hatályos Alkotmány például csak az Alkotmánynak a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseit vette ki a potenciális országos népszavazási tárgyak közül. 2012 előtt szintén nem lehetett népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről.²⁷

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

A közvetlen demokrácia intézményei körében a hazai jog ismeri továbbá a helyi népszavazást. 2013 előtt a magyar közjog ismerte az **országos és a helyi népi kezdeményezést**, de e két intézmény már nincs jelen a hatályos magyar közjogban.²⁸ **A helyi népszavazás célja**, hogy az érintett választópolgárok közvetlenül hozzanak döntést valamely a települést vagy a megyét, illetőleg annak egy részét érintő lényeges kérdésben. **Helyi népszavazást a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles kiírni** például a településnek a területével határos másik megyéhez történő átszatelására irányuló kezdeményezése, a községegyesítés és községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése, új község alakításának kezdeményezése, a lakott területrész átadása, átvétele, cseréje, továbbá a társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás tárgyában, valamint mindazokban az ügyekben, amelyeket az önkormányzat rendelete meghatároz.

²⁶ CSINK 2015, 187.

²⁷ DEZSŐ 2007, 183.; illetve lásd az Alkotmány 28/C cikkének (5) bekezdését, konkrétan a c) és d) pontokat.

²⁸ Az 1998. évi III. törvény értelmében országos népi kezdeményezést legalább 50 000 – az országgyűlési képviselők választásán választójogosultsággal rendelkező – választópolgár indítványozhatott. A kezdeményezést arra irányulhatott, hogy egy feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tüzzen napirendjére és megtárgyalja. A helyi népi kezdeményezés célja az volt, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete vagy a megyei/ fővárosi közgyűlés tüzze napirendjére és tárgyalja meg a kezdeményezett kérdést. A kezdeményezést az önkormányzat rendeletében meghatározott – a választópolgárok öt százalékánál nem kevesebb és tíz százalékánál nem nagyobb – számú választópolgár a polgármesternek nyújthatott be.

Az országos szinthez hasonlóan azonban itt is léteznek kivett hatáskörök. **Így nem rendelhető el helyi népszavazás** a költségvetésről való döntésre; a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában; a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben; valamint a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

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

**JOGFORRÁSOK ÉS A TÖBBSZINTŰ
ALKOTMÁNYOSSÁG**

Vákát oldal

XVIII. Az integrált jogforrási rendszer

Cserny Ákos – Orbán Balázs András – Téglási András

A jogforrások egyrészt arra a kérdésre adnak választ, hogy a jogi rendelkezések honnan erednek, mely testületek és szervek alkotják meg ezeket, másrészt honnan ismerhetőek meg ezek a rendelkezések.¹ A jogforrások egyrészt normákat kibocsátó döntési formák,² másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó ténytet is jelentik.³ Ez alapján megkülönböztethetünk **anyagi jogforrást**, amely a normát létrehozó jogalkotó szervet jelenti, és **alaki jogforrást**, amely az alkotott norma megjelenési formáját jelenti (például törvény, rendelet, határozat).⁴

A jogforrás fogalom kettős természetét felismerve tulajdonképpen úgy is fogalmazhatunk, hogy jogforrásnak magukat a „tárgyi jog számára keretet adó jogszabályokat”, valamint az azokat létrehozó szerveket és eljárásokat tekintjük.⁵

Az úgynevezett „integrált” jogforrási rendszer elmélete alapján **a magyar jogrendszer három jogrend**, nevezetesen a belső jog, az uniós jog, valamint a nemzetközi jog **forrásaiból épül fel**.⁶

1. Magyarország belső jogforrási rendszere

1.1. Az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása

A chartális alkotmánnyal rendelkező modern államok mindegyikében az elsődleges jogforrás az **alkotmány**,⁷ hatályos jogrendszerünkben 2012. január 1. óta **Magyarország Alaptörvénye**.

Az, hogy az Alaptörvényt alkotmánynak kell tekintenünk, két tényezőből is adódik: egyrészt abból, hogy az Alaptörvény posztambuluma szerint a képviselők alkotmányozó hatalmukkal élve alkották meg Magyarország első egységes Alaptörvényét; másrészt pedig abból, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 2. pontja szerint az Alaptörvényt

¹ POKOL Béla (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Rejtjel. 46.

² POKOL 2000, 47.

³ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1023.

⁴ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [155].

⁵ KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 81.

⁶ Lásd PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 52.

⁷ RÁCZ Attila (1999): Alapvető jogok és jogforrások. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 10. sz. 546–549.

az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja – miszerint az Országgyűlés „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát” – alapján fogadta el.

Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes.⁸ Az Alaptörvényben és az Alaptörvényt módosító törvényekben bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni.

Az Alaptörvény egyik legfontosabb funkciója a jogrendszer működésének szabályozása.⁹ Az Alaptörvény tartalmazza a legfontosabb rendelkezéseket – de nem valamennyi rendelkezést – a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról, valamint kulcsszerepet tölt be a jogforrások meghatározásánál.¹⁰ A **jogforrások meghatározása és az egyes jogforrások egymáshoz való viszonyának meghatározása** ugyanis **kizárólag az alkotmány feladata**; a jogszabályokban általánosan kötelező magatartási szabályok megállapítását lehetővé tevő felhatalmazás is az Alaptörvény.¹¹ Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben nem szereplő jogforrásban megállapítani alkotmányellenes. **Általánosan kötelező magatartási szabályt pedig csak az Alaptörvény** és – az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett – **jogszabály állapíthat meg.**

Új alkotmányt elfogadni és az alkotmányt módosítani csak az alkotmányban megjelölt, erre feljogosított szerv által, az ott megjelent eljárási szabályok szerint lehet. Magyarországon az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Egyes szerzők megkülönböztetnek alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat. Ennek a különbségtételnek az a gyakorlati jelentősége, hogy az alkotmánybíróságok az alkotmányozó hatalom által kötöttek, az alkotmánymódosító hatalom által viszont nem feltétlenül kötöttek, tehát az alkotmánybíróság adott esetben felül tudja vizsgálni az alkotmánymódosítások alkotmányosságát is.¹²

Az Alaptörvény egyértelműen nem tesz különbséget alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom között.

El azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény-módosításokat (és egy esetleges új alkotmány elfogadását) nem vizsgálhatja felül. Kivételt képeznek ezek alól azok az esetek, amikor formai okokból vizsgálhatja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát.

⁸ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

⁹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013.

¹⁰ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013.

¹¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013.

¹² Akik a magyar viszonylatban nem tartják indokoltnak ezt az elkülönülést: SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 209–242.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2014): Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b, 167–184.; FRÖHLICH Johanna (2014): Az alkotmány zártága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b, 195–208. Akik magyar viszonylatban támogatják a megkülönböztetést: PETRÉTEI József (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014b, 49–68.; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.

A közjogi érvényesség keretében vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartásával fogadták-e el a módosítását (például megfelelő számú képviselő szavazta-e meg). Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a formai okokból történő vizsgálat és a közjogi érvényesség keretében vizsgálja azt is, hogy az Alaptörvény a módosítást követően is egységes, zárt rendszert alkot-e, a módosítás rendelkezései beépülnek-e az Alaptörvény szövegébe.¹³

1.2. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.¹⁴ Az Alkotmánybíróság megvizsgálja és határozatával megsemmisíti az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Az Alkotmánybíróság formálisan tehát **nem jogalkotó szerv**, ugyanakkor jogszabály-megsemmisítő hatásköre miatt egyfajta „negatív jogalkotást” végez. Az Alaptörvény szabályainak értelmezésére Magyarországon végső soron az Alkotmánybíróság jogosult, ezért az alkotmányos rendelkezések tartalmának megállapításakor igen jelentős az Alkotmánybíróság szerepe.

Az Alkotmánybíróság határozatai tehát nem tekinthetők jogalkotói jogforrásnak, viszont olyan **kitüntetett jogalkalmazói döntésnek**, amely alapján **az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások** közé sorolandók.¹⁵ Az Alkotmánybíróság határozatainak normativitása elsősorban abból ered, hogy alaptörvény-ellenesség kimondása és a jogi norma megsemmisítése esetén az ilyen jogforrás szövegét mindenkire kötelező erővel (*erga omnes*) törli a jogrendből.¹⁶ Az Alkotmánybíróság határozatai ezen túlmenően a jogalkotókat és a jogalkalmazókat is kötelező értelmezési tartományokat és alapelveket is meghatároznak, amelyek figyelmen kívül hagyása az így alkotott jogi norma vagy meghozott bírói döntés megsemmisítésével jár.¹⁷

Az **Alkotmánybíróság döntése** – különösképpen az alkotmánybírósági határozatok rendelkező része – **mindenkire kötelező**, az alkotmánybírósági döntések indokolásainak jogi értelemben vett kötelező ereje azonban vitatott.¹⁸ Azt ugyanakkor nem lehet elvitatni, hogy **az alkotmánybírósági döntések rendelkező része mellett a döntések indokolása is jelentős szerepet tölt be a magyar alkotmányjogi dogmatikában**. Ráadásul az indokolások nemcsak ilyen indirekt, hanem direkt módon is komoly hatást fejtenek ki a magyar alkotmányos rendszerben.

Egyes szerzők álláspontja szerint az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányosságáról döntő konkrét határozataihoz fűzött indokolásban megjelenő alkotmányértelmezése formálisan ugyan nem kötelező,¹⁹ de például ha azt a jogalkotó vagy jogalkalmazó szervek később figyelmen kívül hagyják, számolniuk kell azzal, hogy az Alkotmánybíróság

¹³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

¹⁴ Az Alkotmánybíróságról bővebben *Az állam szervezete* című közös modul tankönyvében foglalkozunk

¹⁵ PATYI – VARGA Zs. 2012, 50.

¹⁶ PATYI – VARGA Zs. 2012, 50.

¹⁷ PATYI – VARGA Zs. 2012, 50.

¹⁸ PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI 2007, 97.

¹⁹ RÁCZ 1999, 546–549.

az általuk kiadott jogszabályt vagy egyedi jogalkalmazói aktust alkotmányellenesség miatt megsemmisíti. Más szerzők szerint az indokolásban foglalt érvelés a jogalkotó magatartását azért kell, hogy befolyásolja, mert számolnia kell azzal, miszerint hasonló ügyeket az Alkotmánybíróság a korábban alkalmazott elvek szerint ítél meg.²⁰

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.²¹ A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését. Ha a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései megegyeztek egymással, csak indokolt esetben lehetett eltérni az előző alkotmány idején kialakított értelmezési kerettől. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy hatályon kívül helyezi az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatokat azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. Ezt követően az Alkotmánybíróság lényegében megfordította a korábban mondottakat, miszerint a két alkotmányszöveg egyezése esetén az ugyanolyan értelmezés a főszabály, illetve az eltérést kell indokolni, s úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása következtében a korábbi döntésektől való eltérést külön nem, de az Alaptörvény előtti határozatok felhasználását mindig kellő részletességgel indokolni kell.²²

1.3. A jogszabályok

Az Alaptörvény kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. **A jogszabály tehát olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyet a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek kifejezetten azzal a céllal alkotnak, hogy a jövőre nézve, absztrakt módon szabályozza a társadalmi viszonyokat.** A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy formálisan is mindenkire kötelezőek, nem csupán egy meghatározott címzetti körre nézve. Az Alaptörvény szerint **jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.**

Az Alaptörvény mindenki kötelességeként írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását.

A jogszabályok kiterjedésükre, kibocsátójukra és a szabályozás terjedelmére nézve többfélék lehetnek. Az Alaptörvény T) cikke alapján jogszabály: **a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, valamint**

²⁰ PAPP–SÁRI 2007, 97.

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10.

²² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.

az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is.

Az, hogy az Alaptörvényt nem rögzíti jogszabályként a T) cikk, természetesen nem jelenti azt, hogy nincsen normatív ereje, vagy ne lenne kötelező mindenkire nézve, mivel maga is jogforrásnak minősül. A jogforrás pedig – mint már arra utaltunk – az a hatalmi tényező, amelyből a hatályos jog ered. Az Alaptörvény belső jogforrása (tehát az az erő, ami létrehozza a jogot) az alkotmányozó hatalom, amelynek a konkrét megnyilvánulási formája a parlamenti szavazás volt a megfelelő többséggel. A hatályos magyar alkotmány külső jogforrása (vagyis az a forma, amelyben az alkotmány mint jog megjelenik) az Alaptörvény. Az Alaptörvény tehát alkotmányként – elméleti jogforrástani szempontból – úgy viselkedik, mint egy adott állam normatív jogi dokumentuma, amely – meglehetősen leegyszerűsítve fogalmazva – meghatározza az államilag szervezett társadalom jogi alaprendjét.²³

1.3.1. A törvények

A jogszabályok hierarchiájának élén a **törvények** találhatók. Törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, az abba ütköző törvényt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. **Az Országgyűlés tárgykörileg univerzális törvényhozó hatáskörrel rendelkezik.** Ennek értelmében törvénnyel bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni. Ugyanakkor a törvény rendelkezései nem ütközhetnek az Alaptörvénybe, az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásaiba, törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés rendelkezéseibe, a nemzetközi jog általánosan elfogadott alapelveibe, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvény alapvető jogot csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhat (a törvényalkotás korlátai).

Az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jogok alkotmányos szint alatti szabályozása tehát több más tárgykör mellett **kifejezett (fenntartott) törvényhozási tárgykör**, azaz olyan tárgykör, amelynek szabályozása – legalább a legmagasabb szinten – az Országgyűlésnek van fenntartva, de a törvények végrehajtására rendelet is kiadható.²⁴ A kifejezett törvényhozási tárgykörök mellett léteznek úgynevezett **kizárólagos törvényhozási tárgykörök** is, vagyis azok a tárgykörök, amelyeket minden részletükben törvénnyel kell szabályozni. A kizárólagos törvényhozási tárgykörben alkotott törvényekhez végrehajtási rendelet nem kapcsolódhat. A magyar jogban kizárólagos törvényhozási tárgykör például a bűncselekmények és büntetésük meghatározása.

Az Országgyűlés törvényt – határozatképesség esetén – a jelen lévő képviselők többségének, az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben pedig a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával alkothat. Ez utóbbiakat nevezi az Alaptörvény sarkalatos törvénynek. Az Alaptörvény tehát külön nevesíti a sarkalatos törvényi kategóriát.

²³ Elhangzott Drinóczi Tímea *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon* című akadémiai doktori védésén 2017. június 9-én az MTA Székházában, Drinóczi Tímea viszontválaszában.

²⁴ RÁCZ 1999, 546–549.

Az Alaptörvény értelmében a **sarkalatos törvény** megkülönböztető jegye, hogy olyan törvény, amelynek **elfogadásához és módosításához a – határozatképes számban – jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges**. A sarkalatos törvények tehát tartalmilag a korábban a jelen lévő képviselők kétharmados többségével elfogadható törvényeknek felelnek meg.²⁵

Fontos egyértelművé tenni, hogy a törvények megalkotásán túlmenően az Országgyűlés által meghozott egyéb döntések a fentiekől eltérő támogatói arányon is alapulhatnak: például a miniszterelnök megválasztása az összes országgyűlési képviselő felének, míg a házszabályi rendelkezésektől való eltérés az összes országgyűlési képviselő négyötödének szavazatához kötött.

Az Alaptörvény értelmében a sarkalatosság (vagyis a kétharmados döntéshez kötés) nem egyes törvények, hanem az Alaptörvényben meghatározott tárgykörök vonatkozásában valósul meg.²⁶ A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg, másrészt egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat.²⁷ Sarkalatos törvényi tárgykörben törvényt alkotni, módosítani és hatályon kívül helyezni csupán a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet.²⁸ Ez a szabály ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden tárgykörbe vonható rendelkezés megalkotásához minősített többségre volna szükség, csakis azon rendelkezések esetén áll ez fenn, amelyek az adott tárgykör érvényesítésének és védelmének irányát határozzák meg.²⁹ A tárgykörbe tartozó részletszabályokat egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani.³⁰ Fontos ugyanakkor az is, hogy a sarkalatos törvény szabályozási tárgyköréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozandó önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával a sarkalatosság alkotmányosan nem kerülhető meg.³¹

Egyetlen, az Alaptörvényben szereplő kivétel ismert az alól a követelmény alól, amely szerint sarkalatos törvény nem módosítható egyszerű többséggel meghozott törvénnyel: minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szervek megnevezésének a megváltoztatásához nincs szükség kétharmados támogatottságra, még akkor sem, ha az elnevezés megváltoztatásának átvezetése sarkalatos törvényt is érint.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a sarkalatosság követelményét megsértő, egyszerű többséggel elfogadott törvény **közjogi érvénytelenségben** szenved. Már ebből a fenti meghatározásból is érzékelhető, hogy nem mindig könnyű eldönteni, hogy melyik rendelkezés elfogadásához van szükség minősített többségre, s melyiknél elegendő az egyszerű többség. A jogalkotó ehhez a mérlegeléshez nem kötelező erejű fogódzót nyújt a törvények záró rendelkezései között elhelyezett külön, **sarkalatosági záradék** elnevezésű

²⁵ BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 1. évf. 1. sz. 33.

²⁶ BODNÁR–MÓDOS 2012, 33.

²⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

²⁸ 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.

²⁹ BODNÁR–MÓDOS 2012, 33.

³⁰ BODNÁR–MÓDOS 2012, 33.

³¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

alcímekben. Ezekben a jogalkotó maga megjelöli, hogy az adott törvényben melyik rendelkezést gondolja sarkalatos tárgykörbe tartozónak. A sarkalatoság kérdésének **végző ítélszéke** azonban természetesen az **Alkotmánybíróság**, amely esetről esetre történő mérlegelés alapján, az eléje kerülő indítványok vonatkozásában dönti el, hogy melyik rendelkezések tartoznak sarkalatos tárgykörbe, illetve melyek nem.

A sarkalatos törvények kapcsán merül fel azok **egyszerű törvényekhez való viszonya a hierarchiában**. A jogirodalomban **vitatott**, hogy a sarkalatos törvények és az egyszerű törvények között van-e jogforrástani szempontból hierarchikus kapcsolat. Az egyik felfogás szerint a sarkalatos törvény az egyszerű törvényekkel **egy szinten** áll a jogszabályi hierarchiában, az egyes törvények az elfogadásukhoz szükséges szavazati arányoktól függetlenül egyenrangúak.³²

Ezzel ellentétes nézet szerint ugyanakkor a sarkalatos törvény a jogszabályok hierarchiájában mégiscsak az egyszerű törvény felett helyezkedik el tekintettel arra, hogy az ilyen, minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, fordítva viszont igen, ami megalapozza a hierarchikus viszonyt.³³

Pokol Béla véleménye alapján is fennáll a jogforrási szintbeli eltérés a minősített és az egyszerű törvények között a demokratikus legitimitás különböző szintjei miatt, ezért ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályozásnak kell elsőbbséget adni.³⁴

1.3.2. A törvény erejével bíró rendeletek

A **törvényerejű rendelet** elnevezéssel olyan, nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályt illetek, amellyel törvényt lehetett pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni vagy végrehajtásában felfüggeszteni, ugyanakkor az alkotmányt nem változtathatta meg. 1949 és 1989 között, az alkotmányos rendszerváltozást megelőzően, az Országgyűlés meglehetősen ritkán ülésezett, az évenként elfogadott törvényeinek száma tíz körül mozgott.³⁵ A leglényegesebb életviszonyokat – törvényi szabályozás hiányában – ezért törvényerejű rendeletek rendezték,³⁶ amelyeket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) bocsáthatott ki akkor, amikor az Országgyűlés nem ülésezett. Az ilyen módon történő szabályozás azonban meglehetősen antidemokratikus, mivel a törvényerejű rendelet gyakorlatilag egyenértékű a törvénnyel, ugyanakkor azt nem a legfelsőbb szintű népképviseleti szerv alkotja. 1989-ben a közjogi rendszerváltás során ezért a NET megszűnésével a törvényerejű rendeletek ki-

³² VARGA Zs. András (2012): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In PATYI – VARGA Zs. 2012, 96.

³³ Vesd össze JAKAB András (2003): *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest, Unió. 98–119.; SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SULYOK Gábor (2009): 19. § Az Országgyűlés. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 581–582.

³⁴ Pokol Béla alkotmánybíró 43/2012. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. A kétharmados törvényekkel kapcsolatban lásd legújabban SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2018): *Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK.

³⁵ PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI 2007, 88.

³⁶ PAPP-SÁRI 2007, 88.

bocsáthatósága is megszűnt hazánkban.³⁷ A törvényerejű rendelet tehát ma már részben történelmi kategória, hiszen jelenleg ilyen elnevezéssel nem alkotnak jogszabályt, de számos 1989 előtt megalkotott törvényerejű rendelet ma is hatályban van.³⁸

Ezek általában politikai szempontból semlegesebb, ritkán módosuló jogszabályok, mint például a nemzetközi szerződést kihirdető törvényerejű rendeletek. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltozáskori zökkenőmentes közjogi átalakulásra tekintettel kimondta, hogy a törvényerejű rendeletek a törvényekkel egy jogforrási szinten helyezkednek el, s egészen addig hatályban maradnak, míg az Országgyűlés törvényben hatályon kívül nem helyezi őket.³⁹

Nem törvényerejű rendelet elnevezéssel, de hatályos jogrendszerünkben is sor kerülhet úgynevezett **törvény erejével bíró rendelet** kibocsátására **különleges jogrend** idején.⁴⁰ Az ilyen típusú rendelettel – amely tehát formálisan (a megnevezését tekintve) rendelet, de tartalmilag a törvény erejével bír – is felfüggeszthető a törvények alkalmazása, és a törvényi rendelkezésektől is el lehet térni, azaz lényegében a korábbi „törvényerejű rendelettel” azonos, a törvénnyel egy szinten álló jogszabálynak tekinthető.

Egy alkotmányos demokráciában az ilyen törvény erejével bíró rendeletek meghozatalának lehetőségét az indokolja, hogy az állam szembesülhet olyan állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzetekkel, amelyeket az alkotmány által biztosított keretek között nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal – lehet elhárítani.⁴¹ Ezekben az úgynevezett *state of emergency* helyzetekben külön szabályokat kell alkotni (**különleges jogrend**), amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják, másrészt viszont védelmet is biztosítanak az e „lazításokkal” való esetleges visszaélésekkel szemben.⁴²

A különleges jogrend idején alkotott jogszabályok jellemzője, hogy a megalkotásukra való felhatalmazás csak az államélet normális működésétől eltérő szituációkra vonatkozik, és éppen e különleges helyzetekből adódó problémák megoldására kíván hatékony szabályozási lehetőséget biztosítani azáltal, hogy kivételes hatalmat, **rendeleti kormányzást** tesz lehetővé.⁴³ A jogi szabályozás e speciális formái alkalmazásának tehát előfeltétele az úgynevezett különleges helyzet fennállta, valamint annak az alkotmány által meghatározott módon történő megállapítása.⁴⁴ Az e körbe tartozó normák tulajdonképpen **időleges jogszabályok**, mivel azokat csak különleges körülmények, feltételek fennállása esetén lehet kibocsátani, és azok megszűntével – főszabályként – hatályukat veszítik.⁴⁵

Az Alaptörvény az ilyen különleges jogrendi szabályozással szemben elvárt garanciákra tekintettel: zárt rendszert alkotva, valamennyi fontos szabályozási leágazásra kiterjedő módon, külön szerkezeti egységben szabályozza ezen különleges jogrendi állapotok fajtáit, azok elrendelésének feltételeit, s az elrendeléskor megnyíló különleges felhatalmazás terjedelmét és korlátait.

³⁷ CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima. 159.

³⁸ CSINK–RIXER 2006, 159.

³⁹ 20/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 106.

⁴⁰ CSINK–RIXER 2006, 160.

⁴¹ JAKAB András (2009): 19/A. § Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 635.

⁴² JAKAB 2009, 635.

⁴³ PETRÉTEI József (2002): *Magyar alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 169.

⁴⁴ PETRÉTEI 2002, 169.

⁴⁵ PETRÉTEI 2002, 169.

A különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának az az indoka, hogy e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést: a különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus szabályai, elvei, garanciái. Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, illetve az államszervezet működésének alapvető szabályaitól, például a hatalommegosztás elvétől kell eltérést engedni. Az Alaptörvényben rögzített alkotmányos elvek korlátozását vagy felfüggesztését pedig az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rögzítheti.

A garanciák közül kiemelendő, hogy az Alaptörvény alkalmazása különleges jogrend idején sem függeszthető fel, illetve az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. Ugyancsak lényeges rendelkezés, hogy az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető, ugyanakkor egyes alapvető jogok ezekben az esetekben is érinthetetlenek, úgymint például:

1. az élethez és emberi méltósághoz való jog;
2. a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma, a szolgaság tilalma, az emberkereskedelem tilalma, az orvosi vagy tudományos kísérlet önkéntes hozzájárulás nélküli végzésének tilalma, az emberi egyedmásolás tilalma, a szervkereskedelem tilalma, az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat tilalma;
3. az ártatlanság vételeme, a védelemhez való jog, a *nullum crimen sine lege* elve.

A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, továbbá a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény határozza meg. Az Alaptörvény a különleges jogrend hat típusát különbözteti meg: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás, a veszélyhelyzet és a terrorveszélyhelyzet.

Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács rendeletet adhat ki. A Honvédelmi Tanács rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A rendkívüli állapotot az Országgyűlés hirdeti ki, hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén, egyúttal Honvédelmi Tanácsot hoz létre. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök és a Kormány jogait. A Honvédelmi Tanács dönt:

1. a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;
2. a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról;
3. sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

Szükségállapot idején a **köztársasági elnök** rendeletet adhat ki. A szükségállapotot az Országgyűlés hirdeti ki a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos

megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén. Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök **rendeletével** – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – **egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet**, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul köteles tájékoztatni az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az **Országgyűlés** – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá az azt kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja. Hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról nem lehet országos népszavazást tartani.

Külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében az **Országgyűlés** a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával **megelőző védelmi helyzetet** hirdet ki. **Megelőző védelmi helyzet idején a Kormány különleges felhatalmazás alapján rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait

folyamatosan tájékoztatja. **Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.** A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén (váratlan támadás esetén) a Kormány különleges felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot. Ezen intézkedések célja a támadás elhárítása, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazása, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint –, illetve a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel történő azonnali intézkedési kötelezettség. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében a **Kormány veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete **tizenöt napig** marad hatályban, kivéve ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

Terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával **terrorveszélyhelyzetet hirdet ki.** Terrorveszélyhelyzet idején a **Kormány különleges felhatalmazás alapján rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de **legfeljebb tizenöt napig tart.** Terrorveszélyhelyzet idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.⁴⁶

1.3.3. A központi rendeletek

A jogszabályok hierarchiájában a törvényeket a **központi rendeletek** követik, amelyek közül:

1. a **kormányrendelet** törvénnyel nem lehet ellentétes;
2. a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes;

⁴⁶ A különleges jogrendben történő jogalkotásról lásd bővebben TILL Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*. PhD-értekezés. Budapest–Róma, ELTE ÁJK.

3. **a miniszterelnöki és a miniszteri rendelet** törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes;
4. **az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete** törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A központi rendelet tehát nem az Országgyűlés által alkotott, mindenkire kötelező érvényű jogszabály, amelyen belül megkülönböztetünk **autonóm** (eredeti) és **végrehajtási** (származékos) rendeleteket. Autonómnak nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és végrehajtásának azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Végrehajtási rendelet csak törvényben vagy autonóm rendeletben adott felhatalmazás alapján adható ki, és pedig olyan felhatalmazás alapján, amely **meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit**. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat (**szubdelegálás tilalma**).

A Kormány feladatkörében eljárva kiadhat **autonóm rendeletet** is, tehát olyan rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza a társadalmi viszonyokat azzal, hogy nyilvánvalóan nem alkothat ilyen rendeletet kizárólagos és kifejezett törvényhozási tárgykörökben, továbbá olyan tárgykörökben, amelyeket törvény korábban már szabályozott.

Egészen vagy legalább részben eredeti jogalkotó hatáskörben meglehetősen kevés kormányrendelet születik manapság, ugyanis a Kormány jogalkotó tevékenységének döntő többségét a származékos jogalkotó hatáskörben, felhatalmazás alapján megalkotott rendeletek teszik ki.

A **Kormány** magasabb szintű jogszabályok végrehajtására kiadhat **végrehajtási (részletező)** rendeletet is. A **Kormány tagjai** (a miniszterelnök, illetve a miniszterek) viszont **csak végrehajtási rendelet** megalkotására jogosultak.

Az egyetlen kivétel a miniszterelnök miniszterelnök-helyettes kijelölő rendelete, amelyet az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdésében nevesített eredeti jogalkotó hatáskörben tud kiadni. A Kormány tagja származékos jogalkotó hatáskörben, felhatalmazás alapján nemcsak önállóan, hanem a Kormány más tagjának egyetértésével is lehet jogosult rendelet kiadására. Ez esetben a Kormány egyetértési joggal rendelkező tagjának egyetértése a rendelet érvényességi kelléke. Az egyetértési jogra a rendelet bevezető részében kifejezetten utalni kell. A Kormány tagja rendelet kiadásában nem helyettesíthető.

A **Magyar Nemzeti Bank elnöke** – aki az Alaptörvény értelmében felelős a monetáris politikáért, és ellátja a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét – törvényben kapott **felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki**, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete tehát a **kormányrendelettel egy szinten** helyezkedik el a jogszabályok hierarchiájában. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki. Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására **önálló szabályozó szerveket** hozhat létre. Az önálló szabályozó szerv tehát az Alaptörvényben csupán mint alkotmányos szerv-típus jelenik

meg (olyan szervtípusként, amely a végrehajtó hatalom körébe vonható egyes feladatköröket jogalkotó hatáskör segítségével is elláthat). Az önálló szabályozó szerv mint szervtípusnak megfelelő konkrét szerv létrehozására sarkalatos törvényben kerülhet sor. Jelenleg két ilyen önálló szabályozó szerv létezik a magyar jogrendszerben: a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke** és a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) elnöke**. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesíti.

1.3.4. Az önkormányzati rendeletek

Mivel számos jogilag rendezendő kérdés lokális jellegű, nem lehet és nem is célszerű minden témakört központilag szabályozni.⁴⁷ Ezek hatékony megoldása érdekében az Alaptörvény az önkormányzatokat – azok képviselő-testületét, illetőleg közgyűlését – is felruhazza a rendeletalkotás jogával, kimondva, hogy **a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeletet alkot**.

Az önkormányzati rendelet mindenkre kötelező jogszabály, de csak a helyi önkormányzat közigazgatási területén belül (korlátozott területi hatály). A helyi önkormányzat **feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (autonóm), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (végrehajtási)** rendeletet alkot. Helyi önkormányzat nem adhat ki autonóm rendeletet olyan tárgykorben, amelyet törvény vagy legmagasabb szinten a Kormány korábban már szabályozott. Az önkormányzati rendelet más – magasabb szintű – jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A gyakorlatban az önkormányzati rendeletek döntő többsége nem eredeti, hanem származékos jogalkotó hatáskörben, törvény felhatalmazása alapján születik. A helyi önkormányzat a felhatalmazás alapján főszabály szerint köteles megalkotni az annak megfelelő önkormányzati rendeletet – kivéve, ha magából a felhatalmazásból ennek ellenkezője kifejezetten nem következik.

Az önkormányzatoknak a rendeletalkotás során nemcsak az Alaptörvényre, az alkotmánybírói határozatokra és a többi, magasabb szintű jogszabályra kell tekintettel lenni (hogy azzal ellentétes szabályt ne alkossanak), hanem **a Kúria önkormányzati határozataira** is. Ha ugyanis valamelyik önkormányzat olyan tartalmú rendeletet alkot, amellyel azonos tartalmú – akár más önkormányzat által alkotott – rendeletet a Kúria már egyszer megsemmisített, számítani kell arra, hogy azt a Kúria ugyanúgy meg fogja semmisíteni, már csak abból kiindulva is, hogy a Kúria hasonló ügyeket a korábban alkalmazott elvei szerint ítél meg.

A helyi önkormányzat a rendeletet annak kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak, amely ellátja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét, és ennek keretében vizsgálja az önkormányzati rendeletek jogszabályi hierarchiába illeszkedését is. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, a Kúriánál kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát (**önkormányzati**

⁴⁷ CSINK–RÍXER 2006, 161.

normakontroll). A Kúria önkormányzati tanácsa a jogszabálysértő, tehát a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeletet **megsemmisíti**.

A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a Kúria által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg (**önkormányzati normapótlás**).

1.3.5. A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei

1.3.5.1. A jogszabályok érvényessége

A magyar jogi nyelvben a jogszabály érvényessége alatt a jogszabály „bizonyos súlyos hibáktól mentesen létezését”, „jogi hatás kifejtésére való alkalmasságát”⁴⁸ értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy jogszabály vagy érvényes (azaz létezik, bizonyos súlyos hibáktól mentes, és alkalmas jogi hatás kifejtésére), vagy nem.

A jogszabály érvényes létrejöttéhez **négy feltétel együttes megvalósulása** szükséges:

1. az arra jogosult személy vagy szerv által történt megalkotás (a jogalkotói hatáskör alkotmányos megléte),
2. a jogszabályi hierarchiának való megfelelés,
3. a vonatkozó eljárási szabályok betartása a jogalkotási eljárás során és
4. a jogszabály kihirdetése a megfelelő formában.

Ad 1. A jogszabály csak akkor jön létre érvényesen, ha azt az Alaptörvényben jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv alkotta meg. Az Alaptörvény taxatív módon meghatározza, hogy mely alkotmányos szervek milyen jogszabály megalkotására jogosultak, ettől eltérés nem lehetséges.

Ad 2. A jogszabályok érvényességének nélkülözhetetlen feltétele, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogszabályi hierarchiába. Formai, alaki okból alkotmányellenes az a jogszabály, amely sérti a jogszabályi hierarchia alkotmányosan meghatározott rendjét.⁴⁹

Az Alaptörvény szerint a jogszabályok hierarchikus rendbe szerveződnek. Ennek megfelelően a hierarchiában **alacsonyabb szinten lévő jogszabályok nem mondhatnak ellent a hierarchia felsőbb szintjén elhelyezkedő jogszabályoknak.** Az Alaptörvény – saját magáról mint a jogrendszer alapjáról – kimondja, hogy az Alaptörvény helyezkedik el az egész jogrendszer élén, lévén, hogy egy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.⁵⁰ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény önmagát nem tekinti jogszabálynak.

⁴⁸ Kiss Barnabás (2012): Jogforrási rendszer. In Trócsányi László – Schanda Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 111.

⁴⁹ 31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133.

⁵⁰ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

A jogszabályokon belül az Alaptörvény úgy határozza meg az alá-fölé rendeltségi viszonyrendszert, hogy konkrétan rögzíti, hogy melyik jogszabály melyik jogszabálytípussal nem lehet ellentétes.

Ennek alapján a magyar jogszabályok között **a következő hierarchia érvényesül** (felülről lefelé haladva):

- törvények, törvényerejű, illetőleg a törvény erejével bíró rendeletek,
- a Kormány rendelete, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- a Kormány tagjainak rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei,
- a helyi önkormányzat rendelete.

A jogszabályi hierarchia a jogbiztonság, az ellentmondásmentes jogrendszer érdekében küszöböli ki a jogszabályok közötti ellentmondásokat.

A hierarchiában kijelölt hely garanciális megfontolásokon alapul, és a jogalkotó szervezetnek az állami szervek rendszerében elfoglalt helyéhez igazodik. Három szempontot vesz figyelembe:

- a demokratizmus érvényesülését a jogalkotásban (ezen alapszik az, hogy a törvényi jogszabályok megelőzik a rendeleti jogszabályokat),
- az egységes társadalomirányítás biztosítását (ezen alapszik az, hogy a központi jogszabályok megelőzik a helyi jogszabályokat),
- a jogalkotó szervek irányítási jogosítványait és felelősségének terjedelmét (ezen alapszik az, hogy a Kormány rendelete megelőzi a Kormány tagjainak rendeleteit).

Ad 3. **A jogszabályok érvényességi kelléke a létrehozásukra vonatkozó eljárési szabályok betartása.** Az eljárési garanciák a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak.⁵¹ Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. **Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.** Az Alkotmánybíróság – helyi önkormányzati rendeletek esetén a **Kúria** – megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan **súlyos eljárési szabálytalanságot** követtek el, amely a jogszabály **közjogi érvénytelenségét** idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.⁵²

Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenségre vonatkozó gyakorlata abból indul ki, hogy **a jogalkotás eljárásának vannak olyan szabályai, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, és amelyek mellőzése magára a létrejött normára (annak érvényességére) is kihatással van.** A jogállamiság és a jogbiztonság fogalmából levezethető olyan alkotmányos követelmény, amely az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát követeli meg. Ezért alapvetőek például a jogalkotás során az eljárési garanciák.

„A jogszabály-előkészítés a jogalkotási folyamat nélkülözhetetlen, jelentős szakasza. A jogszabály-előkészítés, illetve a szakmai szempontok figyelembevételét biztosító véleményeztetési eljárás szabályos lefolytatása fontos szerepet játszik abban, hogy a – jogszabály-előkészítő által létrehozott javaslattal általában lényegileg azonos – jogszabály

⁵¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

⁵² 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325.

szükséges és alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére, összhangban álljon más jogszabályokkal, és beilleszkedjen az egységes jogrendszerbe. Ezért a jogszabály-előkészítés előírt rendben, a szakmai szempontok figyelembevételével történő lefolytatása a demokratikus jogállamiság megszilárdítása szempontjából garanciális jelentőségű.”⁵³

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság körébe tartozó eljárási szabályok megsértése a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezi. Általánosságban kimondható, hogy az eljárási alkotmányértés tartalmi alkotmányellenesség hiányában is a törvény megsemmisítését vonja maga után.⁵⁴ A testület azonban **esetről esetre, az összes körülmény gondos mérlegelésével dönti el, hogy az eljárási szabályok megsértésének súlya olyan mértékű-e, hogy az közjogi érvénytelenséget eredményez.** Önmagában nem minden jogalkotásra vonatkozó szabály megsértése minősül közjogi érvénytelenséget okozó körülménynek, csupán az azon szabályok megsértése, amelyek valamely alkotmányos elv megsértését is jelentik.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetéséig tehát valamennyi létrejött jogszabályt érvényesnek kell tekinteni. Ha azonban az Alkotmánybíróság megállapítja a létrejött jogszabály közjogi érvénytelenségét, úgy azt – legtöbbször – a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal (*ex tunc* hatállyal) megsemmisíti. Nem elképzelhetetlen ugyanakkor az sem, hogy az érvénytelen jogszabály megsemmisítésének időpontját nem a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal állapítja meg – éppen a jobbiztonság elvének védelme érdekében.

Egyértelműen a jogszabály érvénytelenségét eredményezi, ha a jogszabályt nem vagy nem a megfelelő szavazati aránnyal fogadták el.

Természetesen mindez nem túlzottan gyakran fordul elő, de a rendszerváltozás utáni magyar közjogtörténetben nem is példa nélküli jelenség az, hogy egy törvény valamely rendelkezését az Országgyűlés nem szavazta meg.⁵⁶ A gyakorlatban azonban a nem megfelelő szavazatszám problematikája a sarkalatos törvények esetén merülhet fel, amikor a sarkalatos törvényi tárgykört egyszerű többséggel módosító törvény közjogi érvénytelenségét állapítja meg az Alkotmánybíróság.⁵⁷

Ugyanígy egyértelműen közjogi érvénytelenséget eredményez az, ha a származékos jogalkotási hatáskörben, felhatalmazás alapján megalkotott jogszabály túllépte a felhatalmazás kereteit.⁵⁸

Különösen fontosak a törvényalkotási eljárást szabályozó házsabályi rendelkezések. Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia, amelyben a megválasztott országgyűlési képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára a lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a **parlamentari törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalat javaslatok alapos megismerését és megvitatását, főszabályként nyilvánosan.** Az Országgyűlés az Alaptörvényben is nevesített különleges jogforrásban állapítja meg a működésének szabályaira és tárgyalási rendjére vonatkozó házsabályi rendelkezéseket. Ezen működési szabályokra és tárgyalási rendre utaló alaptörvényi szabály

⁵³ 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088.

⁵⁴ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

⁵⁵ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.

⁵⁶ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240.

⁵⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

⁵⁸ 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431.

kiüresedik, ha a házsabályi rendelkezések általánosságban megszeghetők, mellőzhetőek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a testületnek nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségségének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának), sem az Országgyűlés – Alaptörvényt nem sértő – szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata. Az **Országgyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás ugyanakkor alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli.** Ezért a lényeges házsabályi rendelkezésekkel ellentétesen megalkotott törvény közjogi érvénytelenségben szenved.⁵⁹

Ilyen lényeges házsabályi rendelkezésnek minősülnek például azok a szabályok, amelyek azt biztosítják, hogy a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvény újratárgyalására érdemben sor kerüljön, illetve az Országgyűlés napirendjére tett javaslat előzetes köröztetésére vonatkozó garanciális rendelkezések.⁶⁰

Külön érdemes a jogszabály-előkészítés során előírt **egyeztetési kötelezettség megsértésének** közjogi érvénytelenséggel való összefüggéseire kitérni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotás során a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező **társadalmi és érdekképviseleti szervezetek véleménye kikérésének elmulasztása még akkor sem eredményezi a jogszabály közjogi érvénytelenségét, ha az érdekegyeztetési kötelezettségre egyébként jogszabály utalt volna. Más a helyzet azonban a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetekkel összefüggésben a törvény által külön előírt egyeztetési kötelezettség esetén.** Az ezen szervezetek felé fennálló egyeztetési kötelezettségekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a **jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek** – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – **közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.**⁶¹

Ad 4. A jogszabály érvényes létrejöttének utolsó fázisa a jogszabály megfelelő formában történő kihirdetése. **A jogszabályokat** – az önkormányzati rendelet kivételével – **Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.**

Nem jogszabályok, hanem **közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében nem kihirdetésről, hanem közzétételről beszélünk.** A kihirdetést és a közzétételt egységesen **publikációnak** nevezi a szakirodalom. **Promulgációról** (kvázi szentesítés) csupán törvények esetében beszélhetünk, s azt a kihirdetést megelőző eljárási szakaszt nevezi a szakirodalom így, amikor a köztársasági elnök aláírja az Országgyűlés által elfogadott törvényt, és elrendeli annak a *Magyar Közlönyben* történő kihirdetését.

A *Magyar Közlöny* a jogszabályokon kívül tartalmazza még például az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a *Magyar Közlönyben* való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, a jogegységi határozatokat, valamint a Kúria azon határozatait, amelyeknek a *Magyar Közlönyben* való közzétételét törvény

⁵⁹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 194.

⁶⁰ 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 194.

⁶¹ 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202.

felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte, a miniszterek azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli, valamint az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatait is.

A *Magyar Közlöny*t a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, amelynek szövegét **hitelesnek** kell tekinteni (www.magyar-kozlony.hu). A jogszabályok „utánközlése” számos formában valósul meg. Ezek közül a legjelentősebb a *Nemzeti Jogszabálytár*, amely elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény (www.njt.hu).

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni.⁶² A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi.⁶³ A helyi jogszabályok kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.⁶⁴ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter pedig gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

A jogszabály megjelölése – törvény kivételével – annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét [például: 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól]. **A törvény megjelölése** a kihirdetés évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét tükrözi (például 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról).

A jogszabály érvényessége a kihirdetéssel válik teljessé. A kihirdetés a jogbiztonság lényeges eleme, csak akkor lehet elvárni az önkéntes jogkövetést, ha az állampolgárok megismerhetik a jogszabályok rendelkezéseit, ami megalapozza a felelősséget a rendelkezések nem teljesítésének esetére.

Az érvényesség nem jelenti azonban, hogy a jogszabály általánosan kötelező is egyben. Ennek ellenére az érvényességnek **vannak joghatásai**. Elvárható például, hogy ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes tartalmú, alacsonyabb szintű jogszabályt.

1.3.5.2. A jogszabályok hatálya

A jogszabály hatálya alatt azt értjük, hogy kinek, mikor és hol elkövetett és milyen cselekménye nyomán áll be a jogkövetkezmény, azaz milyen cselekményekre vonatkozik a jogszabály, illetve kire, mikor, hol és milyen jogkövetkezmény áll be. **A jogszabály hatályától megkülönböztetjük az alkalmazhatóság fogalmát.** Főszabály szerint a hatály és az alkalmazhatóság fogalma nem válik el egymástól: ha ugyanis egy tényállás egy jogszabály hatálya alatt áll, akkor azt a jogszabályt alkalmazni is kell rá. Am ez nem feltétlenül van így: előfordulhat olyan eset, amikor a hatály és az alkalmazhatóság elválik egymástól.

⁶² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 51. § (2) bek.

⁶³ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 51. § (2) bek.

⁶⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 51. § (2) bek.

Például egy uniós joggal ellentétes magyar érvényes és hatályos jogszabály nem alkalmazható. Előfordulhat ennek ellentéte is, amikor egy hatályon kívül helyezett jogszabályt kell egy korábban bekövetkezett tényállásra alkalmazni.⁶⁵

Így például alkalmazandó a nem hatályos büntetőjogi jogszabály, ha az elkövetés-kori jogszabály enyhébben rendeli büntetni a cselekményt, mint az elbíráláskori (ilyenkor az elkövetéskor hatályos jogszabályt kell alkalmazni függetlenül attól, hogy az már nem hatályos).⁶⁶

A jogalkotási törvény alapján megkülönböztethetjük egy jogszabály

1. időbeli,
2. területi és
3. személyi hatályát.

Ad 1. **A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját**, amely általában nem esik egybe a kihirdetés időpontjával. Az érvényessé válás és a hatálybalépés időpontja közötti időszakot a jogirodalom **vacatio legis** elnevezéssel illeti, amely időszak alatt **fel lehet készülni a jogkövetésre**, azaz a jogszabály megszerzésére és tanulmányozására, valamint a szervezeti és tárgyi feltételek megvalósítására. A *vacatio legis* ideje alatt kell továbbá **ki-bocsátani a végrehajtási jogszabályt**, amely akkor szolgálja leginkább a jogbiztonságot, ha az eredeti jogszabállyal egyszerre lép hatályba. A terminus szükségességét a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is előírja: **a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.**⁶⁷

A hatálybalépés napja a legtöbb esetben tehát későbbi időpont, mint a jogszabály kihirdetése. A hatálybalépés napja többféleképpen jelölhető meg:

- gyakori, hogy a jogszabály megjelöli a *vacatio legis* **tartamát** (például ez a jogszabály a kihirdetését követő harmincadik napon lép hatályba);
- a jogszabály meghatározhat **feltételt** vagy **időhatározót** is (például ez a jogszabály az Európai Unióhoz való csatlakozásunk napján lép hatályba, vagy ez a jogszabály 2006. október 1-jén lép hatályba). Az Alaptörvény is ilyen időhatározót tartalmaz, amikor önmagáról kimondja, hogy 2012. január 1-jén lép hatályba;
- elképzelhető továbbá, hogy a jogszabály hatálybalépésének idejét **külön jogszabály** állapítja meg.

A jogszabály hatálybalépésének napja – főszabály szerint – a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. Ugyanakkor, ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Ha a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg, a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető. Amennyiben a szabályozás célja másként nem érhető el, törvény rendelkezhet úgy, hogy a hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.

⁶⁵ JAKAB András (2001): Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága. *Jogelméleti Szemle*, 2001/2. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab6.html> (letöltés ideje: 2019. 04. 15.)

⁶⁶ CSINK–RÍXER 2006, 167.

⁶⁷ Jat. 2. § (3) bek.

A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani.

A jogalkotási törvény alapján a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – főszabályszerűen – a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba, kivéve, ha a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni.

A jogszabály **időbeli hatálya megszűnésének** is több formája lehetséges:

a) A jogszabály hatálya megszűnik, ha a jogszabályt egy azonos vagy magasabb szintű jogszabály **hatályon kívül helyezi**.

A hatályos jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést – az alábbi kivételektől eltekintve – kizárólag a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül.

A fenti szabály alóli kivételek a következők. Hatályon kívül helyezhető:

aa) **törvényben kormányrendelet, a Kormány tagjának rendelete** a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével **és az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete** a rendelet kiadásában való helyettesítésére jogosult helyettesét kijelölő rendelete kivételével,

ab) **kormányrendeletben** – ha kormányrendelet adott felhatalmazást, vagy ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát vesztette, és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével **a Kormány tagjának rendelete**.

A kormány rendeletével hatályon kívül helyezheti azon **kormányrendeleteket**, amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – **már nincs felhatalmazása**. **A Kormány tagja rendeletével** hatályon kívül helyezheti a feladatkörébe tartozó azon **miniszteri rendeleteket**, miniszterelnöki rendeleteket, amelyeket felhatalmazás nélkül alkottak meg, vagy amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – **már nincs felhatalmazása**.

b) Előfordulhat továbbá, hogy **maga a jogszabály határozza meg az időbeli hatályának végét**: amennyiben az abban megjelölt határidő lejár, a jogszabály hatályát veszti. (Például tipikusan ilyen a költségvetési törvény, amelyik csak a vonatkozó költségvetési évre hatályos.)

c) Egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés **hatályát veszti** akkor is, ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés **módosítja**.⁶⁸

A módosító jogszabályi rendelkezés, amely egy másik jogszabályt módosít, a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba, végrehajtottá válik, és egyidejűleg „eltűnik” a jogrendszerből. A joghatását már kifejtett módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések „automatikusan” hatályukat veszítik („deregulálódnak”). Erről tehát a jogalkotónak

⁶⁸ Jat. 10. § (2) bek.

nem kell tételesen rendelkeznie. Ez a rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja.

A **dereguláció** a jogrendszer megtisztítását jelenti a gyakorlatban nem alkalmazott, idejélmúlt jogszabályoktól. A kibocsátott jogszabályok nagy száma miatt a dereguláció igen jelentős tevékenység, mert hiányában áttekinthetlenné válik a jogrendszer, ami sérti a jogbiztonságot.⁶⁹ A dereguláció lehet **technikai** és **érdemi** dereguláció. A technikai dereguláció a szabálytömeg csökkentésén túl nem jár érdemi jogalkalmazási következménnyel, az egyébként sem alkalmazható szabályok kiküszöbölését szolgálja, szemben az érdemi deregulációval, ami tényleges jogalkalmazási hatást fejt ki.

d) Megszűnik a jogszabály hatályossága (adott esetben az érvényessége is), ha a jogszabályt az **Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja, és megsemmisíti**. A megsemmisítés hatálya lehet: **ex nunc** (ilyenkor a jogszabály az alkotmánybírósági határozat *Magyar Közlönyben* való megjelenését követő napjától veszti hatályát), **ex tunc** (a megsemmisítés kiterjed a határozat megjelenését megelőző időre is, a jogszabály kihirdetésére visszamenő hatállyal), vagy **pro futuro** (a jogszabály az alkotmánybírósági határozat *Magyar Közlönyben* való megjelenését követő későbbi időponttal veszti hatályát).

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény⁷⁰ ezzel összefüggésben a 45. §-ában úgy rendelkezik, hogy főszabályként a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.⁷¹ Az Alkotmánybíróság a főszabálytól – vagyis a hivatalos lapban való közzétételt követő naptól – eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.⁷²

Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Az Abtv. azt is leszögezi, hogy főszabály szerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor a törvény szerint az Alkotmánybíróságnak el kell rendelni az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

⁶⁹ CSINK–RÍXER 2006, 168.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.).

⁷¹ Abtv. 45. §.

⁷² Abtv. 45. § (4) bek.

Ad 2. A központi jogszabály területi hatálya **Magyarország területére**, az önkormányzati rendelet területi hatálya az **önkormányzat közigazgatási területére** terjed ki. A jogszabály területi hatályát a jogszabályban csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az imént leírtaktól eltérő területre terjed ki.

Ad 3. A jogszabály személyi hatálya alatt **nem a jogszabály címzetti körét** kell érteni (például a 2011. évi CXCV. törvény esetében a közszolgálati tisztviselőket), hanem azokat a természetes és jogi személyeket, akikre a jogszabály **egyáltalán** – általános jelleggel – **jogokat és kötelezettségeket háríthat.**

A jogszabály személyi hatálya kiterjed:

- Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra,
- önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre.

A jogszabály személyi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ettől eltérő személyi körre terjed ki (például a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény hatálya – főszabály szerint – csak a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként vagy oltalmazottként elismert személyekre terjed ki).

1.3.5.3. A jogalkotás alapvető követelményei

A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése gyakorlatilag azonos.

Jelen fejezet az integrált jogforrási rendszer működésével összefüggő alapvető alkotmányossági követelményeket határozza meg. A **jogalkotási törvény** ezen követelmények közül néhányat kiemelve kifejezetten **a jogalkotás nézőpontjából fogalmaz meg jó néhányat.** Ezen követelményeknek a döntő többsége magából az Alaptörvényből is levezethető, s a fejezeten belül máshol tárgyaljuk, ugyanakkor a jogalkotási törvény gyűjtése annak megalkotásakor egy fontos rendszerezés, amely ma is iránymutatásként szolgál.

A jogalkotási törvény szerint biztosítani kell, hogy a jogszabály:

1. megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek;
2. illeszkedjen a jogrendszer egységébe;
3. megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek;
4. megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek;
5. a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes;
6. a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezzen (**normavilágosság**);

7. ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába;
8. megfeleljen a kellő felkészülési idő követelményének;
9. az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban szabályozza;
10. jogalkotásra való felhatalmazás esetén meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit, illetve megfeleljen a felhatalmazás megadására vonatkozó korlátoknak.

A fenti követelmények közül a normavilágosságot, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét ismertetjük részletesen.

A normavilágosság

Ez az alkotmányos követelmény hivatott biztosítani, hogy a **jogszabály egyértelmű, közérthető, alkalmazható és világos legyen**. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a szabályozás értelmezhetetlen vagy az eltérő értelmezhetőség kiszámíthatatlanságot eredményez, valamint szubjektív, önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget, akkor az alkotmányellenes.⁷³ A **normavilágosság követelményéből számos jogszabályszerkesztési alapszabály is következik**: a jogszabályokat egyszerűen, a nyelvhelyességi szempontokra tekintettel, az idegen szavak használatának elkerülésével, a szükségtelen utalásokat mellőzve kell megfogalmazni. Természetesen az Alkotmánybíróság esetről esetre, az adott körülményeket mérlegelve dönti azt el, hogy egy rendelkezés megfelel-e a normavilágosság követelményének, s a normavilágosság sérelme olyan súlyú-e, hogy az alkotmányelleneséget eredményez.⁷⁴

Külön problematikaként jelenik meg az úgynevezett **salátatörvények** kérdése. Ezek olyan törvények, amelyek számos törvényt módosítanak egyszerre. Önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény több, egymással logikai kapcsolatba hozható törvény módosítását tartalmazza (jellemzően ilyen törvény az adott évhez tartozó költségvetést megalapozó adótörvény), az ugyanakkor már komoly alkotmányossági problémákat eredményez, ha ezek a salátatörvények logikai kapcsolat nélkül, nehezen követhető módon „nyúlnak hozzá” a jogrendszerhez.⁷⁵

Fontos, szintén a normavilágosság körébe vonható követelmény a **jogszabályokban a jogalkalmazók számára biztosított mérlegelési jog pontos meghatározása**. Alkotmányossági problémát okoz ugyanis, ha a jogalkotó túlzottan tágan, mérlegelési szempontok rögzítése nélkül határozza meg a jogalkalmazó mérlegelési hatáskörét.⁷⁶

⁷³ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

⁷⁴ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175.

⁷⁵ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240.

⁷⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1045.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma

Egy jogszabály visszamenőleges hatályú alkalmazásáról akkor beszélünk, ha azt a kihirdetését megelőző időre is alkalmazni kell. A visszaható hatály **általában tilos.**

A **visszaható hatályú jogalkotás tilalmának követelménye** azt jelenti, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre

1. nem állapíthat meg kötelezettséget,
2. kötelezettséget nem tehet terhesebbé,
3. nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és
4. nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Tehát kizárólag a szabályozás által érintettekre kedvezőbb szabályozást lehet a kihirdetés időpontjához képest visszaható hatállyal megalkotni. Ebből az is következik, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó.⁷⁷ Az Alkotmánybíróság már a működésének kezdetén úgy foglalt állást, hogy a **jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely** – egyebek között – **megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani,** ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.⁷⁸

A **visszaható hatályú jogalkotás kérdésének megítélése nem egyszerű, de a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat segíti az eligazodást.** A testület korábban alkotmányellenesnek ítélte az illeték mértékének felemelését abban az esetben, amikor az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött szerződésekre is alkalmazni rendelte.⁷⁹ Szintén alkotmányellenességet állapítottak meg a bírák akkor, amikor a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó.⁸⁰ Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság abban az ügyben, amelyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte.⁸¹ Az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást sem, amely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban.⁸²

A fenti példákból is jól látható, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma összefüggésben áll a szabályozási átmenet kérdésével is. Különösképpen a jogviszonyokat jelentősen módosító jogszabályok során többnyire mellőzhetetlen feladat, hogy a jogszabályi időbeli hatályváltás időszakára a jogalkotó rendezze a **korábbi és az új szabályok alkalmazhatóságának kérdését.** A jogalkalmazói jogbiztonság érdeke ugyanis megköveteli a már nem hatályos szabályok alkalmazási, illetve a hatályos szabályok érvényesíthetőségi

⁷⁷ 16/2014. (V. 22.) AB határozat, ABH 2014, 360.

⁷⁸ 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.

⁷⁹ 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.

⁸⁰ 20/2001. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2001, 612.

⁸¹ 349/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1241.

⁸² 3189/2013. (X. 22.) AB határozat, ABH 2013, 2296.

körének egyértelmű meghatározását.⁸³ Az alkotmányos szabályozási átmenet megalkotása rendkívül nehéz kodifikációs feladat, ugyanis egyidejűleg kell figyelemmel lenni a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és egyéb alkotmányos követelményekre (például szerzett jogok védelme). Ezért a jogállamiság szempontjából **kulcsfontosságú a jogalkotási törvény azon rendelkezése, amely általános jelleggel, tulajdonképpen eltérést engedő főszabályként rögzíti, hogy jogszabályt a hatálybalépést követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, illetve ezen hatálya alatt keletkezett tényekre, jogviszonyokra és megkezdett eljárási cselekményekre a hatályvesztést követően is alkalmazni kell.** Ezen túlmenően a jogalkotó – természetesen az alkotmányosság korlátján belül – szabadon szabályozhatja (sőt bármely felmerülő bizonytalanság esetén szabályoznia is kell!) a szabályozási átmenetet.

A kellő felkészülési idő követelménye

A **kellő felkészülési idő követelménye** azt jelenti, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy **elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.** Az Alkotmánybíróság rendszerváltozást követően kialakított értelmezése szerint ez a jogalkotóval szemben fennálló kötelezettség azt jelenti, hogy a hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a) a jogszabály **szövegének megismerésére;**
- b) a **jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre** (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
- c) a **jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez** (például a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.⁸⁴

A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben a konkrét körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvényellenesség – vagy önkormányzati rendeletek esetén a Kúria általi törvénytárgyalás – megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly

⁸³ 721/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 798.

⁸⁴ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.

mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.⁸⁵

Ahogy egy ezzel a kérdéssel foglalkozó tanulmány fogalmaz: „Sertéstelepet elköltöztetni decemberben lehetetlen vállalkozás, a szociális és társadalombiztosítási rendszer egyes ellátási formáinak egyik napról a másikra való megszüntetése (csökkentése) vagy munkavállalók jelentős részét érintő szigorító foglalkoztatási szabályok azonnali hatálybaléptetése kivitelezhetetlen.”⁸⁶

A gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvény pedig kifejezett módon is tartalmazza azt a kötelezettséget, hogy fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.

1.3.5.4. A jogszabály szerkezete

A jogszabályt mint általános jellegű magatartási szabályt nemcsak egy konkrét esetre, hanem minden olyan esetre alkalmazni kell, amikor a valóságos helyzet megegyezik a jogszabályban megfogalmazott társadalmi viszonyal. Ha a jogalkotó által meghatározott helyzet bekövetkezik, a jogszabály előírja a követendő magatartást. Amennyiben a jogszabály címzettjei a kötelező előírásnak nem tesznek eleget, velük szemben a jogszabályban rögzített szankciót kell alkalmazni.

Mindezek alapján a jogszabályok három szerkezeti elemét különböztethetjük meg, éspedig:

1. tényállás (hipotézis),
2. rendelkezés (diszpozíció),
3. joghátrány (szankció).

Ad 1. A **jogszabály tényállása (hipotézis)** jogi kategóriákkal megfogalmazva egy szabályozni kívánt társadalmi viszonyt határoz meg, amelynek bekövetkezése esetén a rendelkező részben előírt magatartást kell tanúsítani. (Például: ha valaki házat akar vásárolni, írásban adásvételi szerződést kell kötnie, azt ügyvédnek kell ellenjegyezni, és az illetékes földhivatalhoz 30 napon belül be kell nyújtania. Ebből a „Ha valaki házat akar vásárolni...” szövegrész a tényállás, vagyis a feltételezés. A mondat második része a diszpozíciót határozza meg.) A valóságosan végbemenő történések a társadalmi életben mindig ezernyi részletből állnak, ezáltal a **valóságos tényállások** mindig sokkal gazdagabbak és árnyaltabbak, mint amit a norma megfogalmaz.⁸⁷ A jogi norma megalkotója csak néhány fontos tényállásbeli elemet emel ki ezek közül, és a többitől eltekintve absztraktnan fogalmazza meg a tényállást.⁸⁸ A kifejtendő magatartási mintát ehhez a néhány kiemelt tényálláselemhez

⁸⁵ 32/2015. (XI. 19.) AB határozat.

⁸⁶ PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz. 19.

⁸⁷ POKOL 2000, 63.

⁸⁸ POKOL 2000, 63.

köti, és közömbös, hogy a további ezernyi részlet közül még mi valósul meg.⁸⁹ A hipotetikus tényállás tehát a valóságos tényálláshelyzethez képest egy **szelektált tényállást** jelent.⁹⁰

Ad 2. A **rendelkezés (diszpozíció)** akkor érvényesül, ha a tényállás megvalósul, vagyis a rendelkező rész azt határozza meg, hogy a jogszabály címzettjének milyen magatartást kell tanúsítania. Ez alapján a jogszabályok rendelkező része három típusba osztható:

- **pozitív parancs:** ebben az esetben a jogszabály címzettjének valamilyen aktív, tevételes magatartást kell kifejtene (például írásbeli szerződést kell kötni);
- **negatív parancs:** a jogszabály címzettje számára valamilyen tiltást, tartózkodást ír elő (például cselekvőképtelen személy nem köthet szerződést);
- a **felhatalmazást** tartalmazó rész lehetőséget biztosít a jogalanyoknak (például adásvételi szerződés esetében a felek szabadon állapítják meg a teljesítés idejét és módját).

A parancsoló, illetve tiltó rendelkezés összefoglalóan **kényszerítő**, azaz **kógens**, míg a megengedő **diszpozitív** jellegű. A diszpozitív jellegű szabályok esetén tehát el lehet térni a jogszabály rendelkező részében foglaltaktól, vagyis a diszpozitív szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a jogalanyok – konszenzussal – attól eltérő rendelkezésben nem állapodnak meg.

Ad 3. A **joghátrányt (szankció)** akkor kell alkalmazni, ha a jogszabály alanya nem a rendelkező részben előírt magatartást tanúsítja. A szankció az a hátrányos következmény, amelyet az előírt magatartási minta nem követése esetére kilátásba helyez a jogalkotó.⁹¹ Technikailag az is lehetséges, hogy egy bizonyos magatartás teljesítése esetére jutalmat jelentő következményt fűz a jogalkotó.⁹² Például egy adó vagy díj befizetése meghatározott ideig maga után vonhat meghatározott százalék engedményt, ez azonban tartalmilag azt jelenti, hogy aki nem fizeti meg egy időpontig az adót vagy díjat, az ugyanannyi százalékkal többet köteles fizetni hátrányos jogkövetkezményként.⁹³

A szankció alapvetően háromféle lehet:

- **vagyoni szankció:** a jogsértő vagyonaival szemben alkalmazott hátrány (például az ingatlan-adásvételi szerződés 30 napon túli benyújtása a földhivatalhoz mulasztási bírságfizetéssel jár),
- **személyi szankció:** a jogsértő személyével szemben alkalmazott hátrány (például aki szerződésre más személy nevét hamisítja, vagy az okiratban valótlán adatokat tüntet fel, magánokirat-hamisítást követ el, és akár szabadságvesztéssel is büntethető),
- **érvénytelenségi szankció:** a jogszabállyal ellentétes magatartás nem jár a kívánt joghatással (például a cselekvőképtelen személy által kötött adásvételi szerződés érvénytelen, ilyen szerződés tehát nem eredményezi a tulajdonjog átruházását).

⁸⁹ POKOL 2000, 63.

⁹⁰ POKOL 2000, 63.

⁹¹ POKOL 2000, 63.

⁹² POKOL 2000, 63.

⁹³ POKOL 2000, 63.

1.4. A Kúria által alkotott kötelező jogforrások

A Kúria mint a legfőbb bírósági szerv – a többi bírósági szervhez hasonlóan – **igazságszolgáltatási tevékenységet** lát el. Jogszabály – vagyis általánosan, minden polgárra kötelező magatartási szabály – megalkotására nem jogosult. Az Alaptörvény azonban olyan aktusok kibocsátására jogosítja fel a Kúriát, amelyek ugyan nem jogszabályok (vagyis a polgárok és szervezeteik számára nem közvetlenül kötelező magatartási szabályok), de olyan jogforrások, amelyeket a jogalkalmazó szervezetnek, így a közigazgatási szervezetnek is, jogalkalmazó tevékenységük során figyelembe kell venniük. Az Alaptörvény szerint ugyanis a Kúria az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett köteles biztosítani a bíróságok jogalkalmazásának egységét, ennek érdekében **a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot** hozhat. Ezenkívül a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, vagyis végzi az önkormányzati normakontroll-eljárást.

1.4.1. A jogegységi határozat

A Kúria **a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot** hozhat jogegységi eljárás keretében, ha:

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

Ugyan a jogegységi határozat nem jogszabály, azonban olyan norma, normatív tartalmú előírás, amelynek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre van.⁹⁴

A Kúria jogegységi határozata közvetlenül a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítja. Tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat az adott jogi norma kötelező értelmezését mondja ki, a bíróságokra közvetlenül kötelező, így végső soron **normatív erejű**. Egy **jogszabályi rendelkezést** tehát – amennyiben létezik – **mindig az azt értelmező jogegységi határozattal együtt kell alkalmazni és értelmezni**. A jogegységi határozat mindig osztja az általa értelmezett jogi norma sorsát, vagyis csak addig létezik, ameddig az általa értelmezett jogszabály hatályban van. Amennyiben a jogalkotó a jogegységi határozattól el kíván térni, akkor nem a jogegységi határozatot módosítja (ezt nem is teheti meg), hanem a jogegységi határozat által értelmezett jogszabályi rendelkezést módosítja vagy helyezi hatályon kívül. A Kúria ezt követően a jogegységi határozatot visszavonja. A jogegységi határozat tehát mindaddig az adott jogi rendelkezés kötelező értelmezését adja, amíg azt vagy a Kúria meg nem változtatja, vagy a jogszabály – változatlan szöveggel – hatályban van, vagy az Alkotmánybíróság meg nem semmisíti.

⁹⁴ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.

1.4.2. A Kúria önkormányzati határozata

A Kúria három bíróból álló úgynevezett önkormányzati tanácsa **dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről**. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló (nemperes) eljárást **kezdeményezheti**:

- a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi/megyei kormányhivatal;
- az alapvető jogok biztosa;
- a bíró, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. Ilyen esetben a bíróság az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

Ha az önkormányzati tanács **megállapítja**, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését **megsemmisíti**. Az önkormányzati tanács határozata mindenkire nézve kötelező.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően normakontroll-eljárást kizárólag az Alkotmánybíróság végezhetett Magyarországon. Így az Alkotmánybíróság bírálta el azokat az alkotmányellenességet okozó ügyeket is, amikor a helyi önkormányzat származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott rendelete ellentétben állt a jogforrási hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő jogszabállyal – a gyakorlatban pedig legtöbbször a felhatalmazó rendelkezéssel is. Ezeket az alkotmányossági szempontból viszonylag egyszerűen megítélhető, ugyanakkor nagy számban jelentkező ügyeket az Alkotmánybíróság tehermentesítése érdekében 2012. január 1-jétől a bíróságokhoz telepítette.

2012. január 1-jétől kezdve a magasabb szintű jogszabályba ütköző, formai okokból alkotmányellenes önkormányzati rendeleteket a Kúria, míg az Alaptörvény egyéb rendelkezéseibe ütköző, tartalmi okokból alkotmányellenes önkormányzati rendeleteket az Alkotmánybíróság bírálja el és semmisíti meg.

1.5. A közjogi szervezetszabályozó eszközök

A korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (rég. Jat.) szerint az állami irányítás „egyéb” (nem jogszabályba foglalt normatív) jogi eszközei körébe tartozott a (normatív) határozat, a (normatív) utasítás,⁹⁵ a statisztikai közlemény és a jogi iránymutatás, amelyek az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályok voltak.

Az Alkotmánybíróság rég. Jat.-ot megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának meghatározó pontja volt az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek áttekinthetlenségére

⁹⁵ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem illette normatív jelzővel a határozatot és az utasítást sem, azt a jogirodalom tette hozzá.

vonatkozó megállapítás.⁹⁶ Ennek hatására a Jat. ezen jogi eszközök körét jelentősen szűkítette azzal, hogy kizárólag normatív határozat és normatív utasítás kibocsátását teszi lehetővé, amelyeket összefoglalóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek nevez.⁹⁷ A normatív határozat és a normatív utasítás jellege és tartalma lényegében változatlan maradt. Megszűntek a statisztikai közlemények, de az új Jat. nem érinti a hatálybalépése előtt kiadott közlemények hatályát. A jogi iránymutatások 2012. január 1-jével hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősülnek.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy míg a jogszabályok formálisan mindenkire kötelezőek, addig **a közjogi szervezetszabályozó eszközök csupán egy meghatározott címzetti körre – a szabályozó szerv saját, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveire – nézve bírnak kötelező erővel.** Ebből következik, hogy míg a jogszabályokat – ahhoz, hogy érvényesen létrejöhessenek – „kihirdetik”, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket „közléteszik”. Főszabály szerint valamennyi közjogi szervezetszabályozó eszközt a *Magyar Közlönyben* közzé kell tenni, amely nem tartalmaz minősített adatot. Kivételt jelentenek az önkormányzati körbe tartozó közjogi szervezetszabályozó eszközök, így a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz egyetlen jogszabállyal sem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. Állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.

1.5.1. A normatív határozat

Normatív határozatot adhat ki az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, amelynek tárgya kizárólag saját szervezete és működése, tevékenysége, valamint cselekvési programja lehet.⁹⁸ Emellett normatív határozatot alkothat még a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja e jogforrásban.⁹⁹

A különbségtétel indoka az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Alaptörvényből eredően – saját szervezetét és működését rendeletben kell szabályoznia.¹⁰⁰ A szervezeti és működési szabályzat nem a képviselő-testület belső ügye, hanem

⁹⁶ BODNÁR–MÓDOS 2012, 38.

⁹⁷ BODNÁR–MÓDOS 2012, 38.

⁹⁸ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

⁹⁹ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰⁰ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

a helyi közhatalom gyakorlásának alapvető dokumentuma,¹⁰¹ így tehát az önkormányzat csak ezen a tárgykörön kívüli esetekben adhat ki normatív határozatot.¹⁰²

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

1.5.2. A normatív utasítás

Normatív utasítás kibocsátására a köztársasági elnök, a miniszterelnök – a Kormány és más testületi államigazgatási szerv kivételével –, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző jogosult. Az utasítás szabályozási tárgya a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezete és működése, valamint tevékenysége lehet.¹⁰³

Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője kizárólag törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre kötelező – normatív utasítást kibocsátani.¹⁰⁴ Tipikusan ilyen tárgykörök például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározottak.¹⁰⁵ Egy közszolgálati szabályzat kibocsátásával indokolatlan ugyanis a minisztert terhelni, azt megteheti helyette a közigazgatási államtitkár, de hasonló a helyzet az alapvető jogok biztosának hivatalát illetően, ahol az ombudsman helyett így a főtisztviselő a szabályozási jogkör címzettje.¹⁰⁶

1.6. A belső jog további, sajátos forrásai

Az eddig ismertetett jogforrások mellett nem hagyhatóak figyelmen kívül a magyar jogrendszer olyan egyéb, sajátos jellegű forrásai, amelyek ugyan nem kifejezetten a jogalkotás termékei (nem jogszabályként vagy közjogi szervezetszabályozó eszközként jelennek meg), ám az állam jogalkalmazó szervei előtti jogérvényesítés során mégis meghatározó szerepet töltenek be.

¹⁰¹ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰² BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰³ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰⁴ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰⁵ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

¹⁰⁶ BODNÁR–MÓDOS 2012, 39.

1.6.1. A bírói esetjog (precedensjog)

A jogok érvényesülésében jelentős szerepe van a jogalkalmazói, különösen a bírói gyakorlatnak, a **precedenseknek** is. Még akkor is, ha ezek Magyarországon **új magatartási szabályt nem állapíthatnak meg**, csupán a jogszabályok keretein belül biztosíthatják azok helyes, illetve egységes értelmezését. A későbbi jogalkalmazói gyakorlatra hazánkban formálisan általában nem kötelezők, de a jogorvoslatok mechanizmusa révén az alkalmazásuk a természetes és jogi személyekre is kiható érvénnyel kikényszeríthető.

A több, egységes irányba mutató döntés egy-egy jogi dilemmára mint bírói gyakorlat szilárdul meg, és ezt a későbbi, hasonló ügyekben a bírának figyelembe kell venni a szokásjogi rögzítettség szerint.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság is elismerte a „bírói jogalkotást” mint olyat, megerősítve, hogy mindaddig, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.¹⁰⁸

A magyar bíróságok döntéseinek anonimizált változatai egy kereshető adatbázisban lehetők fel a bíróságok hivatalos honlapján.

1.6.2. Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások

a) Kollégiumi vélemény, elvi bírósági határozat, elvi bírósági döntés

A **Kúria** Alaptörvényben meghatározott egyik feladata – az igazságszolgáltatás mellett – a bírósági **jogalkalmazás egységének biztosítása** [25. cikk (3) bekezdés]. A **jogalkalmazás egységének fogalma** az azonos tárgyú bírósági döntések tartalmának egymáshoz való viszonyát fejezi ki: ha a bíróságok azonos jogi kérdéseket azonos módon döntenek el, akkor jogegységről, ha viszont azonos jogi kérdésben egymástól eltérő döntések születnek, akkor annak hiányáról beszélhetünk.¹⁰⁹ Az ítélezés egysége alatt tehát azt értjük, hogy a bíróságok a jogszabályokat ugyanolyan esetekben ugyanúgy alkalmazzák, vagyis ugyanannak a jogi normának az egyes bírósági határozatok ugyanazt a jelentést tulajdonítják.¹¹⁰

A Kúria a jogegység biztosítására irányuló feladatának ellátása körében a jogegységi határozatok meghozatala mellett **joggyakorlat-elemzést folytat** jogerősen befejezett ügyekben, valamint **elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket** tesz közzé a *Bírósági Határozatok Gyűjteményében* digitális formában. Tekintettel azonban arra, hogy a jogegység biztosítása nem azonosítható a jogegységi eljárással, így az nem a Kúria kizárólagos feladata, ily módon az ítélőtábláknak és a megyei törvényszékeknek **kollégiumi véleménynyilvánításaik révén** önálló szerepük van a jogegység – illetékességi területükön történő – biztosításában.¹¹¹

¹⁰⁷ POKOL 2000, 54.

¹⁰⁸ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 571.

¹⁰⁹ KÖRÖS András – WELLMANN György (2011): Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására. *Magyar Jog*, 58. évf. 5. sz. 257–265.

¹¹⁰ KÖRÖS–WELLMANN 2011.

¹¹¹ KÖRÖS–WELLMANN 2011.

A **kollégium** (ami egy meghatározott ügyszakba beosztott bírák testülete) az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és **véleményt nyilvánít** a vitás jogalkalmazási kérdésekben, valamint a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére közreműködik a joggyakorlat-elemző munkában. Tehát **a kollégiumi vélemény az adott ügyszakba beosztott valamennyi bíró által meghozott testületi döntés.**¹¹² A kollégiumi vélemény – amelyet az adott bíróság honlapján közzétesznek – a jogegységi eszköztár olyan meghatározó eleme, amelyet nemcsak a Kúria, hanem az ítéletábrák és a megyei törvényszékek kollégiumai is alkalmazhatnak.¹¹³

Amennyiben alsóbb fokú bíróság a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hoz, a Kúria elvi közzétételi tanácsa elrendelheti annak **elvi bírósági döntésként** történő közzétételét.

b) A Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásai

A Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos jogszabályok **egységes értelmezése érdekében** a választási szervek számára iránymutatást adhat ki. Az iránymutatás **kötelező jogi hatással nem rendelkezik**, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján teszik közzé.

1.6.3. A szokásjog

A korai középkori államokban a jog még a mindennapi szokásokba ágyazódva létezett, és csak az utazó királyi bírák és a városokban bíráskodó városi megbízottak döntéseiből volt látható, hogy mi a jog.¹¹⁴ A magyar jogrendszer jogforrásai között is hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet játszott a szokás.¹¹⁵ Ugyan a szokásjog – elsősorban annak **iratlan formája** miatt – a belső jog viszonylatában visszaszorulóban van – szemben például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogával, ahol kiemelkedő szerepe van a kereskedelmi szokásoknak –, a parlamenti jog egyes területein, a büntető vagy a polgári jog területén még továbbra is – **korlátozott mértékben – érvényesül.** (Például a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekményi tényállását az valósítja meg, aki az adott foglalkozás szakmai szokásaitól eltér, és ezáltal mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki.)

¹¹² KÓRÖS–WELLMANN 2011.

¹¹³ KÓRÖS–WELLMANN 2011.

¹¹⁴ POKOL 2000, 34.

¹¹⁵ PAPP–SÁRI 2007, 107.

2. A nemzetközi jog és az uniós jog

2.1. A nemzetközi jog definíciója, tárgya, alanyai

A nemzetközi jog a nemzetközi közösség tagjai, – elsősorban, de nem kizárólag – az államok közötti kapcsolatokat szabályozó, az államok és a nemzetközi jog más alanyai által létrehozott jogi normák rendszere.¹¹⁶ A „nemzetközi jog” elnevezés a római eredetű *ius publicum gentium* kifejezésből ered, amely mint a „népek joga”, a Rómán kívüli szuverén közjogi jogalanyként elismert birodalmak és Róma közötti viszonyt szabályozta.¹¹⁷

A nemzetközi jog **tárgyát vizsgálva** egy egyre bővülő jogterülettel találhatjuk szemben magunkat. A klasszikus korszakban a nemzetközi jog tárgyához szinte kizárólag az országok közötti kapcsolattartással, valamint a háború és a béke kérdéseivel foglalkozó szabályok tartoztak, **mára azonban rendkívül sok és szerteágazó új szabályozási terület tartozik a nemzetközi jog hatókörébe.**¹¹⁸ Ma már ugyanúgy a nemzetközi jog tárgyát képezi a nemzetközi kereskedelmi jog, a nemzetközi magánjog, a tengerjog, a világűrjog, a légi jog, a környezetvédelmi jog, a nemzetközi munkaügyi szabályok, valamint az emberi jogok nemzetközi jogi rendszere, mint a klasszikus korszakban fontos területek.¹¹⁹

Ahogy a nemzetközi jog definíciójából is kiderül, a nemzetközi jog alanyai elsősorban az államok – ezek jogalanyiséga sokáig kizárólagos volt.¹²⁰ Az államokon túlmenően azonban egyre jelentősebb szerepet játszanak a nemzetközi szervezetek (például Egyesült Nemzetek Szervezete, Kereskedelmi Világszervezet, Nemzetközi Büntetőbíróság).¹²¹ Az államok és a nemzetközi szervezetek jogforrási szempontból is különleges helyzetben vannak, ugyanis ezek a jogalanyok vesznek részt a nemzetközi jog megalkotásában. Vannak a nemzetközi jognak olyan alanyai is, amelyek szintén fontos szerepet töltenek be: ilyenek tekinthetők a „népek”, amelyek a nemzetközi jogban önrendelkezéssel bírnak, illetve a természetes személyek, valamint a transznacionális vállalatok, amelyek például a jogaik megsértése esetén nemzetközi fórumokhoz fordulhatnak.¹²²

2.2. A nemzetközi jog forrásai

A nemzetközi jog forrásait a nemzetközi jog természetéből következően nem olyan könnyű meghatározni, mint a belső jog forrásait, ugyanis **nincs egy olyan minden jogalany által elfogadott „alapszabály”, mint az államok alkotmányai, amelyek tételesen meghatározzák a jogforrásokat és a jogalkotás kereteit.** Ebből következően a nemzetközi jog forrásait tárgyaló tankönyvek az Egyesült Nemzetek Szervezete elsődleges bírói fórumát, a hágai Nemzetközi Bíróságot létrehozó statútum 38. cikkéből szoktak kiindulni, amelyik

¹¹⁶ BRUHÁCS János (2014): *Nemzetközi jog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 13.

¹¹⁷ ZLINSZKY János (1998): *Ius publicum.* Budapest, Osiris. 127

¹¹⁸ BRUHÁCS 2014, 9.

¹¹⁹ BRUHÁCS 2014, 9.

¹²⁰ KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog.* Budapest, Osiris. 93.

¹²¹ BRUHÁCS 2014, 6.

¹²² BRUHÁCS 2014, 6–7.

meghatározza, hogy a Nemzetközi Bíróság az elé kerülő ügyeket a nemzetközi jog mely forrásai alapján dönti el.¹²³ **Ennek alapján a nemzetközi jog forrásai a következők:**

1. nemzetközi szerződések,
2. nemzetközi szokásjog,
3. a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek.

E három jogforráson túl – mintegy kvázi jogforrásként – megjelennek a statútumban a bírói döntések és jogtudományi munkák mint a nemzetközi jog értelmezési segédeszközei.

A nemzetközi jog forrásai közül kétségtelenül a legfontosabbak – és mindenki által elfogadott jogforrások – a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog. **A nemzetközi jog forrásainak nincs egy mindenki által elfogadott és követett rendszere, s ugyanígy nincs egyértelmű jogforrási hierarchia, alá-fölé rendeltség sem a jogforrások között.** Maga a Nemzetközi Bíróság statútuma is azon a megközelítésen alapul, hogy nincs alá-fölé rendeltség a nemzetközi jog forrásai között, s a nemzetközi jog elméletével foglalkozó tudósok többsége ugyanezt az elvet vallja.¹²⁴ Ettől függetlenül egyes nemzetközi szerződések – különösképpen azok, amelyek újabb nemzetközi bíróságok létrehozásáról szólnak – hierarchiába rendezik a nemzetközi jog forrásait nyilvánvalóan annak érdekében, hogy a létrejövő nemzetközi bíróságok jogalkalmazó munkáját segítsék.¹²⁵ Ez azonban nem ellentmondás, hanem a nemzetközi jog sajátosságából következik: nincs „univerzális alapszabály”, amely meghatározná a jogforrási rendszert és a rendszer elemei közötti viszonyt, így a különböző alrendszerekben eltérő megközelítések léteznek.

A nemzetközi jog megalkotásának folyamata alapvetően különbözik a belső jog megalkotásának folyamatától. Nem érvényesül a hatalmi ágak megoszlása, nincsenek egységes, centralizált, minden körülmények között érvényesülő eljárási szabályok, és nincs normakontroll sem. A nemzetközi szervezetek katalizálják a nemzetközijog-alkotást, és hozzájárulnak a nemzetközi jogi norma létrejöttéhez és fejlesztéséhez, noha az az alapszabály továbbra is érvényesül, hogy a nemzetközi jogban harmadik – nem szerződő – állam számára jogokat és kötelezettségeket nem lehet létrehozni (ez következik az államok egyenrangúságának és szuverenitásának elvéből).

A nemzetközi jogalkotás hangsúlyosabbá válása azzal a következménnyel is járt, hogy a nemzetközi jogi normák egy részének normativitása „eloldódott”.¹²⁶ Ahogyan ugyanis egyre több katalizátor segíti a nemzetközijog-alkotást, ahogyan egyre több nemzetközi jogi norma születik, s ezt a folyamatot az egyes államok egyre kevésbé akarják vagy tudják visszafogni, az újonnan keletkező nemzetközi jogok és kötelezettségek egyre jobban puhulnak.¹²⁷ Egyre nehezebb megkülönböztetni a nemzetközi jogi kötelezettségeket a politikai deklarációktól, ezt a szakirodalom *soft law jelenségnek* hívja.¹²⁸ A nemzetközi jog ugyanis sok puha kötelezettséget tartalmaz: számos nemzetközi szerződés fogalmaz például úgy, hogy a rendelkezései „tisztán ajánló jellegűek”, vagy a „vállalt kötelezettségek

¹²³ BRUHÁCS 2014, 56.

¹²⁴ KOVÁCS 2011, 41–42.

¹²⁵ KOVÁCS 2011, 41–42.

¹²⁶ BRUHÁCS 2014, 50–54.

¹²⁷ BRUHÁCS 2014, 50–54.

¹²⁸ BRUHÁCS 2014, 50–54.

a lehetőségekhez igazodnak”, illetve olyan is van, hogy egyes nemzetközi bírói fórumok minősítik a nemzetközi szerződések bizonyos rendelkezéseit normatív tartalom nélkülinek.¹²⁹

Ad 1. A **nemzetközi szerződésekre vonatkozó joganyag** sokáig szintén szokásjogi alapú volt, mígnem a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (a továbbiakban: bécsi egyezmény) egy nemzetközi szerződésbe nem foglalta azokat.¹³⁰ A bécsi egyezmény 2. cikke szerint a nemzetközi szerződés **az államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos megnevezésétől.**

A bécsi egyezmény emellett rendelkezik – többek között – a nemzetközi szerződés nyelvéről, szerkezetéről, a létrejöttére vonatkozó eljárásról, érvényességi feltételeiről és értelmezéséről is.

A bécsi egyezmény 26. cikke kimondja, hogy a nemzetközi szerződés kötelező, és a részes feleknek jóhiszeműen végre kell hajtaniuk (*pacta sunt servanda*, a nemzetközi jog legfontosabb elve).

Ad 2. A **nemzetközi szokásjog mint jogforrás két részre bontható**: egyrészt a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő úgynevezett *ius cogens* rendelkezéseire,¹³¹ másrészt az egyéb szokásjogi normákra. A **ius cogens rendelkezések** kategóriát a bécsi egyezmény 53. cikke hozta létre azzal, hogy kimondta: **semmis az a nemzetközi szerződés, amelyik a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő szabályába ütközik. Ezek olyan szabályok, amelyeket az államok közössége olyanként fogadott el, amelytől nem lehet eltérni, csak ugyanilyen módon megváltoztatni.** *Ius cogens* szabálynak minősül a Nemzetközi Bíróság gyakorlata alapján: az agressziós cselekedetek és a népirtás tilalma, az ember alapvető jogaival kapcsolatos elvek (például a rabszolgaság tilalma), az erőszak tilalma, a fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius jog, valamint a kínzás tilalma.¹³² **A nemzetközi szokásjog körébe vonható – de feltétlen alkalmazást nem igénylő, nem ius cogens – rendelkezések szokásjogi jellegének elismeréséhez két feltétel teljesülésére van szükség: létező gyakorlat és a gyakorlat jogilag kötelező követésére vonatkozó jogi meggyőződés.**¹³³ Szokásjog alapján mondta ki például a Nemzetközi Bíróság, hogy minden államfő esetén vélelmezni kell, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az állam nevében jár el.¹³⁴

¹²⁹ BRUHÁCS 2014, 50–54.

¹³⁰ Magyarországon kihirdette a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

¹³¹ A nemzetközi jogban a feltétlen alkalmazást igénylő úgynevezett *ius cogens* szabályok jogforrási háttere vitatott. A pozitivistá felfogás egyértelműen a nemzetközi szokásjog körébe sorolja a *ius cogens* rendelkezéseket, miközben ezt a megközelítést természetjogi érvelés alapján többen vitatják. E tekintetben e helyütt Blutman László csoportosítását követjük, aki – nemzetközi jogi forrásokat idézve – a *ius cogens* szabályok nemzetközi szokásjogi jellege mellett érvel. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a legtöbb *ius cogens* szabály szinte mindig nemzetközi szokásjogi eredetű, és ugyanúgy, ahogy más szokásjogi rendelkezések, a *ius cogens* szabályok is széles körű állami gyakorlaton és az államok jogi meggyőződésén (*opinio iuris*) alapulnak. Vess össze BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC. 49.

¹³² A gyűjtést lásd BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014, 52.

¹³³ BRUHÁCS 2014, 107–108.

¹³⁴ A példa kifejtését lásd KOVÁCS 2010, 72.

Ad 3. A civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek esetében tulajdonképpen a fejlett államokban érvényesülő jogi elvekre kell gondolni, amelyek a belső jogban is érvényesülnek. A nemzetközi bíróságok gyakorlatát vizsgálva idetartoznak például a következő elvek: jóhiszeműség elve; a szerzett jogok védelme; senki sem ruházhat át több jogot, mint amennyivel maga is rendelkezik (*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*); késedelmi kamat fizetésének kötelezettsége; a jogsértés vélelmezésének és a joggal való visszaélésnek a tilalma.¹³⁵

2.3. A nemzetközi jog a magyar integrált jogforrási rendszerben

A magyar alkotmány meglehetősen nemzetközijog-barát. Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”. **Magyarország számára tehát a nemzetközi együttműködés alaptörvényi parancs,** ha az a fenti célok megvalósulását szolgálja.¹³⁶ A nemzetközi jog és a belső jog összefüggéseivel kapcsolatban alapvetően két kérdésre kell választ találni: **egyrészt arra, hogy a nemzetközi jog hogyan válik a belső jog részévé, másrészt arra, hogy hogyan alakul a nemzetközi jog és az egyes belső jogi rendelkezések közötti hierarchia.**¹³⁷

Hogyan válik a nemzetközi jog a belső jog részévé?

Ezzel kapcsolatban alapvetően kétféle felfogás alakult ki.¹³⁸ A **dualista** (transzformációs) **elmélet** szerint a nemzetközi jog csak akkor érvényes és alkalmazható az állam belső jogában, ha azt az állam jogalkotó szerve a jogrendszer jogforrásaként kihirdette, azaz belső jogalkotói aktus szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogi normává való átalakításához¹³⁹ (transzformáció). E felfogás szerint tehát a nemzetközi jog és az államok belső joga két egymástól független és egyenrangú jogrendszert alkot, amelyek kapcsolatában egyik sem magasabb rendű a másiknál.¹⁴⁰ Ennek következtében **a nemzetközi jogi normák csak az állami jogalkotás közbejöttével lehetnek érvényesek a belső jogban.**¹⁴¹ Ebben az esetben a kihirdető jogforrás határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.¹⁴²

A **monista** (adopciós) **elmélet** szerint a **nemzetközi jog normái automatikusan,** konkrét belső jogalkotói aktus – transzformáció – nélkül **közvetlenül alkalmazhatók** az állam belső jogában, amit az állam egyetlen – tipikusan alkotmányi – rendelkezéssel

¹³⁵ BRUHÁCS 2014, 39.

¹³⁶ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

¹³⁷ SONNEVEND Pál (2014): A belső jog és a nemzetközi jog viszonya. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex. 224.

¹³⁸ A dualista és monista megkülönböztetés leírása a következő műben foglaltakra épül: PETRÉTEI József (2002): *Magyar alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 171.

¹³⁹ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴⁰ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴¹ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴² PETRÉTEI 2002, 171.

nyilvánít ki.¹⁴³ A monizmus a jogrendszer egységének elvén áll, azaz a nemzetközi jog és a belső jog egy jogrendszert alkot: normáik egyszerre és együtt érvényesek.¹⁴⁴

A monista felfogás alapvetően természetjogi gondolkodásmódból ered, s arra utal, hogy a jognak végső soron egy forrása van, a nemzetközi és a belső jog is innen származik, ezért nem szabad különbséget tenni köztük.¹⁴⁵ A dualista elmélet jóval későbbi, s tulajdonképpen az állami szuverenitás tanához és a nemzetállamok kialakulásához köthető.¹⁴⁶

A nemzetközi jogi rendszerben bekövetkező változások – a globalizáció, a jog „deteritorializációja”, vagyis területi kötöttségének elmosódása, illetve a jog „nemzetköziesedése” – mindkét klasszikus elméletet kikezdték, s a klasszikus alkotmányjogi dogmatika számára is nehezen kezelhetők; a nemzetközi jog térnyerése ugyanis egyfajta „alkotmányos aszimmetriát” teremt a hatalommegosztás belső jogi rendszerében, ugyanis előtérbe tolja a nemzetközi jog megalkotásában kulcsszerepet játszó végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalommal szemben, miközben az igazságszolgáltatási hatalmi ág sem marad érintetlen.¹⁴⁷

A dualista és a monista elmélet között nehéz igazságot tenni, **s ez a két felfogás a gyakorlatban ritkán fordul elő tiszta formában**, a legtöbb állam alkotmánya – s így a magyar is – vegyes megközelítésűnek tekinthető.¹⁴⁸ Úgy lehet fogalmazni, hogy a magyar megközelítés a „dualizmus felé hajlott és hajlik, jóllehet a monizmusra is utalnak jelek”.¹⁴⁹ **Összességében azonban a magyar jog dualista jogrendszernek tekinthető.**

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis 1. „**Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait**”, továbbá 2. „**a nemzetközi jog más forrásai jogszabályba történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé**”. Ez a megfogalmazás arra utal, hogy 1. a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai transzformáció nélkül vagy az Alaptörvényben foglalt általános transzformáció révén lesznek a belső jog részei, míg 2. a nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályai transzformáció útján, magyar jogszabályban történő megjelenéssel válnak a magyar jog részévé.

1. Az Alkotmánybíróság egyik korábbi döntése szerint **a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak három eleme azonosítható**: a „nemzetközi szokásjog”, a „civilizált nemzetek által elismert jogelvek” és „a nemzetek közössége által elismert jogelvek”; miközben az utóbbi kettő kategóriára bizonyos döntésekben az Alkotmánybíróság egyben is utal.¹⁵⁰ Ha visszagondolunk a nemzetközi jog forrásaira, akkor az Alkotmánybíróság által megjelölt források leginkább a második és harmadik kategóriát részben fedő jogforrások. **Bizonyosan a nemzetközi jog általános elismert szabályai közé tartoznak ennek alapján a nemzetközi szokásjog feltétlen alkalmazást igénylő ius cogens**

¹⁴³ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴⁴ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴⁵ MOLNÁR Tamás (2015): A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 145–146.

¹⁴⁶ MOLNÁR 2015, 146–147.

¹⁴⁷ MOLNÁR 2015, 154–161.

¹⁴⁸ PETRÉTEI 2002, 171.

¹⁴⁹ DINH, Nguyen Quoc et al. (2003): *Nemzetközi közjog.* Budapest, Osiris. 62.

¹⁵⁰ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83.

szabályai, valamint a civilizált nemzetek által elismert jogelvek. Egyebekben az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy a nemzetközi jog mely szabályai tartoznak az általánosan elismert szabályok körébe.

Monista ihletettséggű megoldás ez, hiszen az általánosan elismert szabályok egy szűk része tipikusan olyan, hogy bármilyen transzformáció nélkül is kötné a magyar jogrendszert. Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította: „A nemzetközi jog *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.).”¹⁵¹ Monista ihletettséggű, de dualista szabályok ezek ugyanakkor, hiszen az Alaptörvény mégis elvégzi ezen szabályok generális transzformációját. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint **a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai esetén a transzformációt általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alaptörvény hajtotta végre (generális transzformáció).**

2. A nemzetközi jog más, általánosan el nem ismert forrásai kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé (speciális transzformáció). Ez esetben egyértelműen a dualista szemlélet érvényesül. Magyarországon a nemzetközi szerződéseket törvénnyel vagy kormányrendelettel ki kell hirdetni. A nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak: a kihirdetéssel keletkeztetnek jogokat, hárítanak kötelezettségeket a magánszemélyekre, az állami szervekre.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás – amelyet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. törvény tartalmaz – három fő szakaszra osztható:

- I. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás, ezen belül a) a szerződés előkészítése, b) létrehozása és szövegének megállapítása,
 - II. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, ezen belül a) felhatalmazás a szerződés kötelező hatályának elismerésére, majd b) a felhatalmazást követő eljárás,
 - III. a nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása.
- I. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás
- a) A nemzetközi szerződés előkészítése: a nemzetközi szerződés előkészítéséről **a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter** az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, **a külügyminiszterrel egyetértésben dönt.** A nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével,

¹⁵¹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290.

illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell.

- b) A nemzetközi szerződés létrehozása és szövegének végleges megállapítása: a **miniszterelnök** a tárgy szerint hatáskörrel rendelkező miniszternek – a külügyminiszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján **ad felhatalmazást** nemzetközi szerződés **létrehozására**, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére. A **Kormány** – kivételesen indokolt esetben a Kormány két ülése között a miniszterelnök – a tárgy szerint illetékes miniszternek – a külügyminiszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében **ad felhatalmazást** a nemzetközi szerződés **szövegének végleges megállapítására**, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére, valamint határoz a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges feladatokról.

II. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése

- a) Felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére akkor kerülhet sor, ha a szerződés szövegének ismeretében az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az **Országgyűlés**, egyébként a **Kormány** erre **felhatalmazást ad**.

A nemzetközi szerződés a következő esetekben tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe:

- az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés, vagyis az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében kötött nemzetközi szerződés,
 - ha a nemzetközi szerződés olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy egyéb, az Alaptörvény alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.
- b) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást követő eljárás: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a külügyminiszter – a kihirdető jogszabály elfogadását követően haladéktalanul – előterjesztést tesz a **köztársasági elnöknek**, ha a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy ha a szerződésből következően az államfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra nézve kötelező hatállyal bír. Ha a köztársasági elnök a nemzetközi szerződést alkotmányellenesnek találja, az Alkotmánybíróságnál alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést alkotmányosnak találja, a köztársasági elnök kiállítja a szerződés kötelező hatályának az elismeréséről szóló okiratot, amelyet azután a külpolitikáért felelős miniszter a szerződésben meghatározott módon kicserél vagy letétbe helyez. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés

mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

III. A nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása

Az **Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést** – főszabály szerint – **törvényben** kell kihirdetni. Egyéb esetben a nemzetközi szerződést **kormányrendeletben** kell kihirdetni. A nemzetközi szerződést vagy annak meghatározott részét – a szerződés rendelkezéseinek megfelelően, annak hatálybalépéséig – ideiglenesen alkalmazni lehet, ha a szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást adó szerv a szerződés ideiglenes alkalmazását a kihirdető jogszabályban jóváhagyja.

2.4. Hogyan alakul a nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchia?

Az Alaptörvény egy harmadik kötelezettséget is tartalmaz a nemzetközi jog és a belső jog egymáshoz való viszonyával összefüggésben. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján **„Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját” (pacta sunt servanda elve)**. Ez az elv nemcsak az államok oldalán, hanem a nemzetközi jog nézőpontjából is létezik. A nemzetközi jog természetesen elvárja az államoktól, hogy a nemzetközi jog szabályait megtartsák és érvényesítsék.¹⁵² A bécsi egyezmény 27. cikke alapján senki nem hivatkozhat a belső jogra annak érdekében, hogy nemzetközi jogi kötelezettsége teljesítésének elmulasztását ki tudja menteni. Tehát **külső, nemzetközi jogi kötelezettségből, valamint a belső követelményből, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből is az következik, hogy a két jog összhangját biztosítani kell.** Azt ugyanakkor a nemzetközi jog általában nem írja elő, hogy a saját rendelkezései bármely további belső jogrendszeri parancstól függetlenül alkalmazhatók legyenek: ebből következően olyan szabály sincs, amely a nemzetközi jog és a belső jog esetleges konfliktusa esetén a nemzetközi jognak a belső jogban bármiféle elsőbbséget biztosítana.¹⁵³

A nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchiával kapcsolatban a *pacta sunt servanda* nemzetközi és belső jogi parancsán túl az alábbiak állapíthatók meg:

1. nemzetközi szerződés, illetőleg nemzetközi jogi kötelezettség nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel;
2. az Alaptörvény alatti belső jogforrás viszont nem lehet ellentétes Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettséggel.

Továbbá, a magyar jogforrási rendszer:

3. a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződést az Alaptörvény alatt, de a törvények felett álló jogszabálynak,
4. a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződést pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett elhelyezkedő jogszabálynak tekinti.¹⁵⁴

¹⁵² SONNEVEND 2014, 222.

¹⁵³ SONNEVEND 2014, 222.

¹⁵⁴ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 74.

Nemzetközi szerződés alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alkotmánybíróság végzi. Előzetes normakontroll keretében a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése előtt a köztársasági elnök vagy a Kormány kérheti az Alkotmánybíróság vizsgálatát. Utólagos normakontroll keretében pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti.

Ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll-eljárásban a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

Ha az Alkotmánybíróság más eljárásban olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Ha pedig olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

2.5. Nemzetközi bírói fórumok joga a magyar integrált jogforrási rendszerben

Hangsúlyos kérdésként jelenik meg valamennyi ország alkotmányos rendszerében, hogy a nemzetközi jog által létrehozott bírói fórumok esetjogának (nem magának a nemzetközi egyezménynek, hanem az azt értelmező nemzetközi bírói testületek döntéseiben található megállapításoknak) milyen hatása van az egyes államok alkotmányos rendszerére. Különösen jelentős kérdés az – Európa Tanács mint nemzetközi szervezet égisze alatt létrehozott – Emberi jogok európai egyezménye és az annak értelmezését végző (strasbourgi) Emberi Jogok Európai Bírósága hatása a tagállami jogrendszerekre.

Főszabály szerint a nemzetközi egyezmények és az azokon alapuló nemzetközi jogi kötelezettségek értelmezésekor az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv döntéseit is figyelembe kell venni.¹⁵⁵ Ebből következően **a magyar jogalkotó és jogalkalmazó szervek kötelesek figyelembe venni a nemzetközi szerződések értelmezésekor az azokat értelmező nemzetközi bírói fórumok esetjogát is.**

¹⁵⁵ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. törvény 13. §.

Lényegi különbség van azonban a nemzetközi szerződések – különösen az Emberi jogok európai egyezménye – és az alkotmánybíróságok kapcsolata, illetve a nemzetközi bírói fórumok – különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága – és az alkotmánybíróságok kapcsolata között. **Míg az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszerében részt vevő államok alkotmánybíróságai erősen hajlanak arra, hogy az emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezmények – különösen az Emberi jogok európai egyezménye – autoritását vagy kötelező erejét magukra nézve elfogadják, addig ugyanettől az Emberi Jogok Európai Bíróságának az egyezményt értelmező esetjoga tekintetében inkább vonakodnak.**¹⁵⁶ Másként megfogalmazva, az alkotmánybíróságok hajlanak arra, hogy fenntartsák maguknak a végső értelmezés jogát, ezt nem szeretik más, nemzetközi bírói fórumoknak átadni.¹⁵⁷ Ez egyes szerzők szerint azért van így, mert a nemzetközi bírói fórumok döntései az államok alkotmányát és alkotmánybíróságát is ellenőrzés alá kívánják vonni.¹⁵⁸

Összefoglalva a fentieket, úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság bírái véleményekben, illetve tudományos munkáikban egyetértenek abban, hogy a nemzetközi bírói fórumok, s különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései önmagukban nem kötelezőek az Alkotmánybíróságra. **A nemzetközi bíróságok gyakorlatát azonban az Alkotmánybíróság figyelembe veszi, s igyekszik annak megfelelően alakítani saját gyakorlatát. Valójában meglehetősen ritka a konfrontálódás, sokszor inkább az igazodás jellemző.**¹⁵⁹ Az alkotmánybírósági határozatok saját szóhasználatában ez úgy jelenik meg, hogy a testület a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatát „szem előtt tartja”, „figyelembe veszi”, megállapítja, hogy az „Alaptörvény értelmezése összhangban van” vagy „megegyezik” velük.¹⁶⁰

3. Az Európai Unió joga

3.1. Az Európai Unió sajátossága, jogforrásai

Az **Európai Unió** a sok évtizedes integrációs folyamat eredményeként, nemzetközi szerződés révén jött létre. **A nevét a 1993. november 1-jén hatályba lépett maastrichti szerződés óta viseli.** Elődje az Európai Szén- és Acélközösségről 1951-ben megkötött pá-

¹⁵⁶ BRAGYOVA András (2011): Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. évf. 1. sz. 83.

¹⁵⁷ BRAGYOVA 2011, 83.

¹⁵⁸ POKOL 2013, 21.

¹⁵⁹ Két példa az alkalmazkodásra: az Alkotmánybíróság kifejezetten megváltoztatta az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos gyakorlatát az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét követően [4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 128; a határozatról bővebben lásd TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékosai). *Jogelméleti Szemle*, 13. évf. 2. sz. 178–196.] az egyházak elismerésére vonatkozó második döntésében pedig – noha ez esetben az első döntése is az Emberi Jogok Európai Bíróságának későbbi állásfoglalásával egy irányba mutatott – kifejezetten a nemzetközi bírói fórumok döntésének érvényesülését kívánta segíteni [6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 194; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat].

¹⁶⁰ URTZ Renáta (2016): Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 186–187.

rízi szerződés, valamint az Európai Gazdasági Közösségről és az Európai Atomenergia Közösségről 1957-ben megkötött római szerződés alapján jött létre.

Az Európai Unió az európai történelemben egyedi képződmény, amely nem állam, de nem is pusztán egy nemzetközi szervezet.¹⁶¹ Alkotmányjogi értelemben az a különlegesége, hogy más nemzetközi szerződésektől eltérően az **Európai Unió saját jogrendszert hozott létre; s ennek a saját jogrendszernek a legfőbb megkülönböztető jegyét pedig a szupranacionalitás, vagyis a nemzetkefelettség adja.**¹⁶² A szupranacionalitás alapján az Európai Unió a tagállamokat akár azok akarata ellenére is meghatározott cselekvésre kötelezheti, ami végső soron a tagállamok szuverenitása egy részének elvesztését vagy átruházását jelenti.¹⁶³

Az Európai Unió tehát olyan *sui generis* képződmény, amely **nem tekinthető államnak, ugyanakkor önálló jogi személyisége van, és a tagállamokra nézve kötelező jogszabályokat alkothat. A tagállamok megőrzik szuverenitásukat az európai integrációban, mindazonáltal ez a szuverenitás már osztott szuverenitás, azaz a szuverenitás gyakorlása – a nemzetközi szerződésben foglaltak szerint – megoszlik a tagállam és az Európai Unió intézményei között.**¹⁶⁴

Az Európai Unió jogának két nagy jogforrási csoportja különböztethető meg: az elsődleges és a másodlagos jogforrások.¹⁶⁵ Az Európai Unió jogrendje egyértelműen hierarchiába rendeződik, ahol a másodlagos jogforrások nem mondhatnak ellent az elsődlegeseknek. Az elsődleges és a másodlagos jogforrásokon belül viszont elvben nincs alá-fölé rendeltség, az esetleges ellentmondásokat tehát általános jogértelmezési módszerekkel, nem pedig a hierarchiába ütközés tilalmának automatizmusa alapján oldják fel.¹⁶⁶

Az Európai Unió **elsődleges joganyagát** a tagállamok által alkotott **a) alapszerződések és a b) hozzájuk kapcsolódó jegyzőkönyvek, a c) csatlakozási szerződések, a d) Alapjogi Charta és e) az uniós jog egyes általános elvei** képezik. Az uniós jog elsődleges forrásait a nemzetközi jogban és a tagállamok belső jogában a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó általános szabályok szerint fogadják el, illetve lehet azokat módosítani.

Ad a) Jelenleg, a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől két alapszerződés van hatályban: az **Európai Unióról szóló szerződés** (a továbbiakban: **EUSZ**) és az **Európai Unió működéséről szóló szerződés** (a továbbiakban: **EUMSZ**). Az alapszerződéseket a szakirodalomban – kiegészülve az Alapjogi Chartával – sokan nevezik az Európai Unió alkotmányának.¹⁶⁷

Az EUSZ határozza meg – többek között – az Európai Unió alapértékeit, célkitűzéseit, működésének alapjait, demokratikus jellegét erősítő elemeit, az uniós intézményekre

¹⁶¹ FEJES Zsuzsanna (2014): Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: acta juridica et politica*, 4. évf. 1. sz. 58.

¹⁶² DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC. 3.

¹⁶³ DEZSŐ–VINCZE 2014, 3–4.

¹⁶⁴ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2014, 42.

¹⁶⁵ HALÁSZ Iván (2013): Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 87. Az Európai Unió jogforrási tagolásában Várnay Ernő és Papp Mónika *Az Európai Unió joga* című munkájának vonalvezetését követjük. Vesd össze VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex. 175.

¹⁶⁶ DEZSŐ–VINCZE 2014, 48–49.

¹⁶⁷ JAKAB 2016, 145.

vonatkozó rendelkezéseket és az alapszerződések felülvizsgálatára, illetve a csatlakozásra és a kilépésre vonatkozó szabályokat.

Az EUMSZ határozza meg – többek között – az uniós hatáskörök típusait és területeit, az uniós polgárságra irányuló rendelkezéseket, a belső piac működését, az uniós külső tevékenységének kereteit, az uniós jogi aktusokat és az elfogadásukat szabályozó eljárásrendet, valamint az Európai Unió jogi személyiségével, jogképességével és felelősségével összefüggő rendelkezéseket.

Az Európai Unió alapértékeit az EUSZ 2. cikke határozza meg, amelynek értelmében az uniós „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékén alapul”, s ezek „az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség társadalmában”.

Az EUSZ 5. cikke alapján az **Európai Unió a hatáskör-átruházás elve alapján**, tehát kizárólag az alapszerződésekben meghatározott terjedelemben és az ott meghatározott célok megvalósítása érdekében **járhat el. A hatáskör-gyakorlása során pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. Ez a két elv a tagállamok mozgásterét védi a szupranacionális logikával működő Európai Unióval szemben.** A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az uniós csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az uniós szintjén jobban megvalósíthatók. Az arányosság elvének értelmében pedig az uniós intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami az alapszerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

A lisszaboni szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ pontosan tisztázza az Európai Unió és az uniós országok közötti hatásköri megosztást. Az uniós hatáskörök eszerint három fő kategóriába sorolhatók:

Kizárólagos hatáskör (EUSZ 3. cikke) azokon a területeken van, amelyeken csakis az Európai Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat. Az uniós országok csak akkor tehetik meg ezt, amennyiben az uniós felhatalmazza őket, vagy azok célja e jogi aktusok végrehajtása: vámunió; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; monetáris politika az euróövezetbe tartozó országok esetében; a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politikánál; közös kereskedelempolitika, nemzetközi megállapodások megkötése meghatározott feltételek mellett.

Megosztott hatáskör (az EUMSZ 4. cikke) keretében mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Az uniós országok azonban csak akkor gyakorolhatják hatáskörüket, ha az uniós a saját hatáskörét nem gyakorolja, vagy lemond ennek gyakorlásáról. Az alábbi területen valósul meg megosztott hatáskör: belső piac; a szociálpolitika bizonyos területei; regionális politika; mezőgazdaság és halászat, környezetvédelem; fogyasztóvédelem; szállítás; transzeurópai hálózatok; energia; a bel- és igazságügy egyes területei; a közegészségügy egyes területei; kutatás, technológiafejlesztés és űrkutatás; valamint fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.

Támogató hatáskör (az EUMSZ 6. cikke) keretében az Európai Unió csak támogathatja, összehangolhatja vagy kiegészítheti az uniós országok intézkedéseit. A kötelező erejű uniós jogi aktusok esetében nincs szükség az uniós országok törvényeinek és rendeleteinek összehangolására. Ez a típusú hatáskör a következő területekre terjed ki: emberi egészség védelme és javítása; ipar; kultúra; idegenforgalom; oktatás, szakképzés, ifjúság, sport; polgári védelem; közigazgatási együttműködés.

Emellett az Európai Unió a közös **kül- és biztonságpolitika** meghatározására és végrehajtására – ideértve a közös védelempolitika fokozatos kialakítását is –, továbbá a **gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai összehangolására** is bizonyos **különleges, az előző kategóriákba nem sorolható hatáskörrel rendelkezik**.

Az Európai Unió alapjogi standardjának három pillére: 1. az Alapjogi Charta, 2. az Emberi jogok európai egyezménye és az Európai Uniónak az ahhoz való csatlakozásra adott felhatalmazás, valamint 3. az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése is az **EUSZ rendelkezésein alapul**.¹⁶⁸

Az Európai Unióhoz való csatlakozásról az Európai Unió Tanácsa egyszerű többséggel dönt, ugyanakkor a döntést követően csatlakozási szerződésnek kell születnie (amely a csatlakozás miatti intézményi változásokat rendezi), s ezt valamennyi tagállamnak meg kell erősítenie (ratifikáció).

Az **alapszerződések módosítására** irányuló javaslatok megvitatásáról az Európai Tanács egyszerű többséggel dönt. A módosítás szövegében való megállapodás egy speciális konvent vagy kormányközi konferencia feladata, az ezeken a fórumokon elfogadott alapszerződés-módosítás hatálybalépéséhez azonban szintén valamennyi tagállam ratifikációja szükséges. Ezen túlmenően az alapszerződések módosítására egyszerűsített módosítási eljárásokban is sor kerülhet, de végső soron ezekhez is egyhangúság szükséges.

A **tagsággal összefüggő egyes jogok felfüggesztésére** kvázi joghátrányként alkalmazva az EUSZ 7. cikk alapján van lehetőség akkor, ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Európai Unió alapértékeit. Erről a többi tagállamnak szintén egyhangúlag kell döntenie.

Az Európai Unióból tagállamot kizárni – az alapszerződések alapján – nem lehet, az önkéntes kilépés folyamatát viszont az EUSZ 50. cikke szabályozza.

Ad b) Az alapszerződésekhez kapcsolt **jegyzőkönyvek és melléletek az alapszerződések szerves részét képezik**, s ezek rendszerint azt határozzák meg, hogy az alapszerződések rendelkezéseinek egységes alkalmazását mely tagállam(ok) milyen kivételekkel vállalták.

Ad c) A **csatlakozási szerződések** azok a szerződések, amelyek az **egyes államoknak az Európai Unióhoz való csatlakozása miatt szükséges változásokat rögzítik**. Ezek a szerződések tulajdonképpen az alapszerződések módosítását is jelentik.

Ad d) Az Európai Unió – az Európai Unió Bírósága és egyéb intézmények révén – is elkötelezett az alapvető jogok védelme iránt, ugyanakkor ezt sokáig saját írott alapjogi katalógus nélkül tette meg. Ezt a helyzetet kívánta orvosolni a nizzai csúcson 2000-ben kihirdetett Alapjogi Charta, amely ugyanakkor jogilag kötelező erővel akkor még nem bírt. A lisszaboni szerződés azonban kimondta, hogy **az Alapjogi Charta ugyanolyan jogi kö-**

¹⁶⁸ CHRONOWSKI Nóra (2014b): Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz Kiadó. 93.

tőerővel bír, mint az alapszerződések. Érvényesülése fölött az Európai Unió Bírósága őrködik. Az Alapjogi Charta legfontosabb megkülönböztető jegye, hogy 1. rendelkezései semmilyen módon nem módosíthatják az alapszerződésekben meghatározott hatásköröket, illetve hogy 2. a **címzettjei az uniós intézmények, szervek, hivatalok, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (olyan tagállami jog esetén tehát nem hívható fel az Alapjogi Charta, amelynek nincs uniós összefüggése),** és 3. az Alapjogi Charta úgy védi az emberi jogokat, ahogy azokat az Emberi jogok európai egyezménye biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek. Az Alapjogi Charta „beépítése” után az alapvető jogok már az uniós jog részévé váltak, mintegy „annak általános elvei közé tartozónak minősülnek”, miközben mindez nem hoz jelentős újdonságot.¹⁶⁹ A charta rendelkezései ugyanis annak megszületésére már nagyrészt „beágyazódnak” a nemzetközi gyakorlatba, „nem függetlenek az alapszerződések rendelkezéseitől, értelmezésük számos tényező által meghatározott és korlátozott, s ez korlátok között tartja az Alapjogi Chartában foglalt jogok értelmezésének különböző lehetőségeit”.¹⁷⁰

Ahogy arra korábban is utaltunk, nemcsak az Alapjogi Chartának, hanem az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékeknek is van alapjogi dimenziója. Ezek kikényszerítésétől azonban az Európai Unió Bírósága érthető okokból tartózkodik, mivel bármely ezzel kapcsolatos ítélezést erős tagállami ellenállás és bizonytalanság övezne; az alapértékek kikényszerítésének egyetlen elvi fóruma tehát az EUSZ 7. cikkében szereplő eljárásrend, amelyben nem az Európai Unió Bírósága, hanem más uniós intézmények kapnak szerepet.¹⁷¹

Ad e) **Az általános jogelvek** egy olyan jogforrási kategória, amelyet az **Európai Unió Bírósága alakított ki.** Ezek a nem taxatív módon meghatározott, a bíróság által többféle megfogalmazásban előhívott jogelvek **eredetileg nem szerepeltek az alapszerződések szövegében, de maguk a szerződések több helyen utalnak ilyen jogelvek létezésére.** Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése alapján például az alapvető jogok, ahogyan azokat az Emberi jogok európai egyezménye biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. Holisztikusak, tehát áthatják az uniós jog egészét, s időről időre fontos szerepet játszanak az uniós jog értelmezésében.¹⁷² Ilyen elvnek tekinthető például az arányosság, az egyenlő elbánás és a jogbiztonság elve.¹⁷³

A jogforrási hierarchia szempontjából az elsődleges és másodlagos uniós jogforrások közötti szinten helyezkednek el az Európai Unió által harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötött **nemzetközi szerződések**, amelyek egyaránt kötelezőek az unióra és a tagállamokra. Ezek a nemzetközi szerződések transzformáció nélkül válnak az uniós jog részévé (az uniós jog tehát monista megközelítésű).¹⁷⁴ Egyes, a tagállamok (nem az Európai Unió) által megkötött szerződések is köthetik az Európai Uniót, ha azt az alap-

¹⁶⁹ KOVÁCS 2011, 190.

¹⁷⁰ BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC. 339.

¹⁷¹ LÁNCOS Petra Lea (2013): Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2. évf. 1. sz. 153–170.

¹⁷² BLUTMAN 2014, 144–145.

¹⁷³ BLUTMAN 2014, 144–145.

¹⁷⁴ BARANYAI Gábor (2015): Az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződésai az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 77.

szerződése révén az uniós jogrend részévé tette. (Például az EUSZ 78. cikke kifejezetten utal arra, hogy az uniós menekültpolitikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló 1951-es genfi egyezményrel.)

Az Európai Unió másodlagos jogforrásait az alapszerződések által létrehozott **uniós szervek – úgymint az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (azaz a Miniszterek Tanácsa)**¹⁷⁵ – által – az alapszerződésekben meghatározott keretek között és eljárásnak megfelelően – **elfogadott jogi normák** képezik. A **másodlagos jogforrások tipikus formáit az EUSZ 288. cikke határozza meg**:¹⁷⁶

- a) A rendelet (*regulation*) általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Általános hatállyal bír, tehát nem egyedi eseteket szabályoz, és valamennyi rendelkezése bármiféle transzformációs eljárás nélkül kötelező a tagállamokban.
- b) Az irányelv (*directive*) az elérendő célokat illetően kötelező minden címzett tagállamra, a forma és az eszközök megválasztása azonban a nemzeti hatóságok hatáskörében marad. Ebből következően az irányelv elsődleges címzettjei a tagállamok, amelyeknek az ott meghatározott célok elérését szolgáló jogi keretrendszert kell kialakítaniuk.
- c) A határozat (*decision*) teljes egészében kötelező, ugyanakkor jellemzően egyedi, korlátozott címzetti körnek szóló jogi aktus.
- d) Az ajánlás (*recommendation*) nem kötelező jogi aktus, amely jellemzően javaslatokat tartalmaz olyan területeken, ahol az uniós szervek kötelező jogi aktusokat nem alkothatnak.
- e) A vélemény (*opinion*) nem kötelező jogi aktus, amely jellemzően egyes uniós szervek álláspontját tartalmazza, s ez a jogértelmezést segítheti.

Az Európai Unió jogot úgynevezett rendes jogalkotási eljárás vagy különleges jogalkotási eljárás keretében alkothat. Az EUMSZ-ben szabályozott rendes jogalkotási eljárás a fő döntéshozatali mód jelenleg, körülbelül 85 szakpolitikai területen alkalmazza ezt az Európai Unió.¹⁷⁷ A rendes jogalkotási eljárás során jogalkotási javaslatot az Európai Bizottság nyújthat be. A jogalkotási javaslatot társjogalkotóként az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek is el kell fogadnia ahhoz, hogy érvényes jogforrás jöjjön létre. A szintén az EUMSZ-ben szabályozott különleges jogalkotási eljárás annyiban különbözik a rendes jogalkotási eljárástól, hogy abban jogalkotóként csak az Európai Unió Tanácsa vesz részt. Az ilyen eljárásokban az Európai Parlament vagy csak egyetértési jogot, vagy csak konzultációs jogot gyakorol.

Meg kell említeni, hogy a másodlagos jogforrások rendszere azonban jóval bonyolultabb annál, mint ahogyan az EUSZ 288. cikke alapján tűnik, noha a lisszaboni szerződés már így is sokat egyszerűsített, amivel javította az áttekinthetőséget. Az EUSZ 288. cikkében nem szereplő másodlagos jogforrási aktusokat atipikus jogforrásoknak nevezzük. Ezek számos eltérő elnevezéssel szerepelnek az alapszerződésekben. Például az EUSZ

¹⁷⁵ Ugyanakkor e helyütt bizonyos vonatkozásokban megemlíthető az Európai Központi Bank is. HALÁSZ 2013, 87.

¹⁷⁶ Tipikus és atipikus jogforrások szerinti csoportosítás: BLUTMAN 2014, 156.

¹⁷⁷ Az Európai Unió Tanácsának hivatalos oldala: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/ (letöltés ideje: 2017. 07. 12.)

25. cikke alapján az Európai Unió a közös kül- és biztonságpolitika területén „általános iránymutatást”, az EUSZ 121. cikke alapján az Európai Tanács „következtetéseket” fogadhat el, és az EUMSZ 295. cikke alapján egyes uniós szervek egymással „intézményközi megállapodásokat” köthetnek.

Az elsődleges és másodlagos jogforrások mellett szokás megkülönböztetve vizsgálni a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát.¹⁷⁸ Az Európai Unió Bíróságába minden tagállam egy-egy bírót delegálhat, akiknek a munkáját az úgynevezett főtanácsnokok segítik. Az Európai Unió Bírósága – bár ez az alapszerződésekben nincs kimondva – tulajdonképpen mind saját szerepfelfogása, mind az alapszerződésekben meghatározott hatáskörei alapján az Európai Unió alkotmánybíróságának tekinthető.¹⁷⁹

A bírói testület legfontosabb hatásköre a kötelezettségszegési eljárás, amelynek során az alapszerződések megsértő tagállamokkal szemben léphet fel; a semmisségi eljárás, amelynek során az másodlagos uniós jogforrások érvénytelenségét állapíthatja meg; valamint az előzetes döntéshozatali eljárás, amelynek során tagállami bíróságok fordulhatnak az uniós bírói testülethez az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdésekben.

3.2. Az Európai Unió jogának sajátosságai

Az Európai Unió legfontosabb megkülönböztető jegye a nemzetközi jog forrásaihoz képest, hogy noha ugyanúgy nemzetközi szerződések által jött létre, nemzetközi jogi alapon áll, mégis sajátos, sui generis jogrendet hozott létre, amely nem a nemzetközi jog szabályainál megszokott módon, hanem saját erejénél fogva, „önintegrálódva” van jelen a belső jogban.¹⁸⁰ A fentiekhez kapcsolódva két további kulcsfontosságú doktrínán alapul az uniós jogrend sui generis jellege: a 1. közvetlen hatály (*direct effect*) és az 2. elsőbbség (*primacy*) elvén.

Ad 1. A **közvetlen hatály**¹⁸¹ lényege – amelyet az Európai Unió Bírósága a van Gend en Loos-ügyben fejtett ki először –, hogy a magánjog jogalanyai az uniós jog egyes (közvetlenül hatályos) rendelkezéseire a nemzeti bíróságok és hatóságok, így a közigazgatási szervek előtt is tudnak hivatkozni, azaz közvetlenül itt tudják érvényesíteni az uniós jogból eredő jogaikat. Mindez azt is jelenti, hogy **az uniós jog elsődleges érvényesítési fórumai a tagállami – azaz nemzeti – bíróságok és hatóságok.**

A közvetlen hatály elvével nagyon szorosan összefügg a **közvetlen alkalmazhatóság elve** (*direct applicability*), amely azt jelenti, hogy – főszabály szerint – az uniós jog egésze önerejénél fogva, önintegráló módon, a tagállami jog közbejötté nélkül van jelen

¹⁷⁸ KUKORELLI István (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 103.

¹⁷⁹ DEZSŐ-VINCZE 2014, 193–194.

¹⁸⁰ SONNEVEND 2014, 238.

¹⁸¹ A közvetlen hatály fogalmával, illetve a közvetlen alkalmazhatóság fogalmának létezésével, valamint – ha két eltérő fogalomnak tekintjük őket, akkor – a két fogalom egymáshoz fűződő viszonyával kapcsolatos hazai és nemzetközi bírói gyakorlat és szakirodalom rendkívül megosztott. (VÁRNAY–PAPP 2010, 295. például nem használja ezt a megkülönböztetést; a megosztottságra és az ellentmondásosságra történő utalást lásd például BLUTMAN 2014, 238–239.) Jelen tankönyvben – nem állást foglalva az alapkérdésekben – mindkét fogalom ismertetését szükségesnek tartjuk, és kiindulópontként a – szintén kritizált (kritikáját lásd például DEZSŐ-VINCZE 2014, 66.) – magyar alkotmánybírói gyakorlatot fogadjuk el.

a tagállamok jogrendszerében. Ennek megfelelően a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusokat a tagállami hatóságoknak is közvetlenül, minden további nemzeti jogi aktus nélkül kell alkalmazniuk.¹⁸²

A legfontosabb másodlagos jogforrások közül **a rendeletek egyértelműen közvetlen hatállyal bírnak, és közvetlenül alkalmazhatóak.** Az irányelvek főszabály szerint **nem közvetlenül alkalmazhatóak, azokat ugyanis a tagállamoknak a belső jogban végrehajtási intézkedésekkel kell „átültetniük”.** Az uniós irányelveknek való megfelelést nem vagy hiányosan teljesítő tagállamokkal szembeni fellépés eredményesebbé tétele érdekében az Európai Unió Bírósága a rendeletekkel azonos joghatást tulajdonít az irányelveknek akkor, ha az átültetési határidő lejárt, és az irányelv alkalmas közvetlen joghatás kiváltására (kellően egyértelmű és világos); ez azonban nem jelenti azt, hogy ilyen esetben az irányelv a magánszemélyek közötti viszonyokban is ugyanilyen joghatással bírna, ez csak a tagállam és a magánszemélyek közötti viszonyokban állhat fenn.¹⁸³

Ad 2. Az uniós jog **elsőbbsége** (*primacy*) azt jelenti – ahogyan azt az Európai Unió Bírósága a Costa kontra E.N.E.L. ügyben kimondta –, hogy **az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben,** ebből következően pedig az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, formális megsemmisítéstől függetlenül.¹⁸⁴ A Simmentahl-ügyben tette egyértelművé az uniós bírói testület, hogy **a tagállami bíróságoknak az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályokat nem szabad alkalmazniuk.**¹⁸⁵ Sőt a bírák később ennél tovább is mentek, és az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben kimondták, hogy az uniós jog elsőbbsége nemcsak a tagállamok jogszabályaival, hanem a tagállami alkotmányokkal szemben is fennáll.¹⁸⁶ Ez a jó pár évtizede megszületett ítélet akkoriban (is) nagy vihart kavart. Különösen a két nagy tagállam, Németország és Olaszország alkotmánybíróságai idegenkedtek tőle, és az egyes fontos határozataikban fogalmazták meg a fenntartásaikat. A mai helyzetet elemezve pedig kijelenthető, hogy ilyen leegyszerűsítő formában már bizonyosan nem állja meg a helyét. Igaz, ez a problémakör most is az uniós jog legnehezebb és a politikailag legérzékenyebb kérdései közé tartozik.

Plasztikusan ragadta meg a közösségi jog és a tagállami alkotmányok együttélésének problémáját Vörös Imre, a téma neves magyar szakértője: „Az európai integráció a kezdetektől fogva – alapvető gazdaságpolitikai indíttatásával együtt és a minden nehézség ellenére végül mégis megszületett Lisszaboni Szerződés tanúsága szerint is – a jog vezérelte folyamat volt. Ez nem is lehetett másként, hiszen nem egyszeri aktussal elvégezhető államalapításról, hanem a meglévő, létező, nagy történelmi múlttal bíró államok, pontosabban: egyes – alkotmányokon alapuló – hatáskörök gyakorlásának szuverén elhatározásukon alapuló, megállapodásba: szükségképpen nemzetközi szerződésbe foglalt fokozatos folyamatszerű

¹⁸² 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.

¹⁸³ BLUTMAN 2014, 227.

¹⁸⁴ Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L. – Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6/64.

¹⁸⁵ Judgment of the Court of 9 March 1978. – Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. – Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa – Italy. Discarding by the national court of a law contrary to Community law. Case 106/77.

¹⁸⁶ Judgment of the Court of 17 December 1970. – Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. – Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 11–70.

lebontásáról, átruházásról van szó. Ezzel adott is az első lehetséges konfliktushelyzet: a tagállami alkotmányok és az uniós jog viszonya.”¹⁸⁷

A tagállamok tehát egyrészt a lisszaboni szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatban általános jelleggel **elfogadták az uniós jog elsőbbségének európai bírák által kidolgozott elvét**,¹⁸⁸ másrészt ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján **az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását**, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, valamint az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. **A tagállamok nemzeti identitására történő alapszerződési utalásból pedig egyértelműen következik, hogy a tagállami jogrendszereknek (leginkább a tagállami alkotmányoknak) van egy uniós jog által nem érinthető magja.**

A tagállamok ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében vállalták az **ügynevezett hűség elvét vagy a lojális együttműködés kötelezettségét**, vagyis azt, hogy az Európai Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az alapszerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, illetve a tagállamok megtesznek uniós kötelezettségeik teljesítésének érdekében minden általános vagy különös intézkedést, valamint segítik az Európai Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az unió célkitűzéseinek megvalósítását. Ez az elv önmegtartóztatást, valamint a tagállami jogrendszerek szintjén aktív együttműködést is vár a tagállamoktól.¹⁸⁹

Ebből következően az uniós jog elsőbbségének elve gyakorlatban szinte kivétel nélkül széles körben érvényesül. Az Európai Unió Bíróságának az uniós jog elsőbbségére vonatkozó felfogását az unió egyes tagállamaiban elméletileg vitatják, érvényesülését azonban ritkán kérdőjelezzik meg.¹⁹⁰ A csatlakozási szerződéssel Magyarország is vállalta az ügynevezett *acquis communautaire* (uniós vívmányok) átvételét, ebből kifolyólag azt is, hogy az uniós jog és a belső jog konfliktusa esetén az uniós jogot alkalmazza.¹⁹¹

Az uniós integráció egyik kulcsfogalma a **jogharmonizáció**. Az Európai Unió égisze alatt a **jogközelítésre** (uniós szintű keretszabályok, közös sarokpontok mellett a tagállami különbségek fenntartása) akkor kerülhet sor, hogy ha a teljes **jogegységesítés** a szétartó érdekek miatt nem lehetséges.¹⁹² Ezenkívül még rendkívül fontos jogharmonizációs eszköz a **kölcsönös elismerés elve**, amelynek lényege, hogy a tagállamok elvi szinten elfogadják a különböző jogrendszerek egyenértékűségét anélkül, hogy a szabályozások különbözősége-

¹⁸⁷ VÖRÖS Imre (2012): *Csoportkép Laokoónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet. 84.

¹⁸⁸ A lisszaboni szerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről: „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. A Konferencia továbbá úgy határozott, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának az európai uniós jog elsőbbségéről szóló, a 11197/07 (JUR 260) dokumentumban foglalt véleményét csatolja e záróokmányhoz.”

¹⁸⁹ VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 143–144.

¹⁹⁰ KUKORELLI 2007, 104.

¹⁹¹ CSINK Lóránt (2012): *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima. 306.

¹⁹² BLUTMAN 2014, 169.

gének kiküszöbölése érdekében intézkedéseket tennének.¹⁹³ Egyes – jellemzően szabványok és más műszaki területű – tagállami jogszabályok esetén, ahol a jogharmonizáció még nem valósult meg, a tagállamoknak a jogszabálytervezeteiket még az elfogadás előtt be kell mutatniuk az Európai Bizottságnak; ezt az információáramoltatási technikát nevezzük **notifikációnak**.¹⁹⁴

3.3. Az Európai Unió jogának helye az integrált magyar jogforrási rendszerben

Az uniós jog és a magyar jog viszonya nemcsak uniós jogi szempontból, hanem a magyar jogrendszer szempontjából is vizsgálható. A magyar alkotmány egy úgynevezett **Európa-klauszulában foglalkozik az Európai Unió és Magyarország** viszonyával.

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”.

Az Európa-klauszulának az elődje a mostani szöveghez nagyon hasonló tartalommal, még hazánk uniós csatlakozása előtt, tulajdonképpen **csatlakozási klauszulaként** lépett hatályba abból a célból, hogy megteremtse az ország Európai Unióban való részvétele feltételeit és kereteit. A korábbi és a mostani klauszula tehát **felhatalmazást ad, hogy Magyarország olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján egyes, az Alaptörvényből eredő hatásköreit az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolhatja, illetve arra, hogy a hatáskörök közös gyakorlása az Európai Unió intézményei útján történjen. Ennek két korlátja van:**

1. a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez **szükséges mértékig** kerülhet sor;
2. csak egyes, Alaptörvényből eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a **közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott**.

Az Alaptörvény értelmében minden olyan szerződéshez, amely az Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az **összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges**.¹⁹⁵

Az uniós jogot az Alaptörvény a fenti keretek között rendkívül nyitottan kezeli. Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésének felhatalmazása alapján ugyanis nemcsak a magyar jogszabályok, hanem az **Európai Unió joga is megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt Magyarországon.** Az **elsődleges uniós jogforrások** tehát speciális, az **összes képviselő kétharmadának szavazatához kötött transzformációval** – és ezt jellemzően megelőző alkotmánybíróági felülvizsgálattal – válnak a **belső**

¹⁹³ BLUTMAN 2014, 169.

¹⁹⁴ BLUTMAN 2014, 171.

¹⁹⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10.

jog részévé – a nemzetközi szerződésekhez hasonlóan. A **másodlagos uniós jogforrások** pedig **belső jogként viselkednek** a magyar jogrendszerben, mégpedig főszabály szerint **az uniós jogrend elveinek megfelelően.**

Az Alaptörvény tehát egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” az Európai Unió jogrendjét, de ez nem mondható el az Alaptörvény egészéről.¹⁹⁶ Lennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron az Alaptörvény magja, az R) cikk –, amely mindig is fölötte áll az uniós jogrendnek, amíg Magyarország rendelkezik tagállami szuverenitással.¹⁹⁷

A nemzeti alkotmányoknak ez a „kitörési pontja” a **nemzeti vagy alkotmányos identitás.**¹⁹⁸ Ezt a csapásirányt követve az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a **közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország** szuverenitását, valamint **nem járhat az alkotmányos önazonosság (identitás) sérelmével.**¹⁹⁹ Ennek értelmében az Alkotmánybíróság szuverenitáskontroll és identitáskontroll keretében bármikor vizsgálhatja az uniós jogi aktusok Alaptörvénnyel történő összeegyeztethetőségét. A **szuverenitáskontroll** értelmében nem állhat elő olyan helyzet, amikor a hatáskörök közös gyakorlása miatt „a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom fölött”. Az **identitáskontroll** során vizsgált alkotmányos önazonosság pedig nem az értékek egy statikus és zárt rendszere, hanem olyan dinamikus és nyitott értékhaló, amelynek részei egyrészt az univerzális, nemzetközileg elfogadott alkotmányos értékek, másrészt a speciálisan magyar alkotmányfejlődési vívmányok, valamint a magyar nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok. Nyilvánvaló tehát, hogy a szupranacionális Európai Unió és a tagállamok közötti konfliktus kódolva van ebben a rendszerben. Ezek a feszültségek ugyanakkor kifejezetten jótékonyak akkor, ha a bíróságok között végig fennmarad az úgynevezett **„alkotmányos párbeszéd”,** amelynek révén az uniós és a tagállami bírói fórumok folyamatosan, egymás eltérő megközelítéseire tekintettel hoznak döntéseket.²⁰⁰ A magyar Alkotmánybíróság is kiemelt jelentőségűnek tartja az alkotmányos párbeszéd intézményét.²⁰¹

Az Európai Unió oldaláról megfogalmazott jogharmonizációs kötelezettségnek szintén van egy tagállami oldala, azaz az uniós országoknak biztosítaniuk kell, hogy a belső joguk összhangban álljon az uniós joggal. Az uniós jogharmonizáció az Európai Unió minden tagállamában folyamatosan zajló tevékenység, amely alatt tehát minden olyan tagállami, vagyis nemzeti jogalkotási tevékenység értendő, amelynek célja az uniós tagságból eredő kötelezettségek végrehajtása, illetve az uniós tagságból fakadó jogok érvényesítését biztosító nemzeti jogi környezet megteremtése. Az uniós jog nem határozza meg a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módját, vagyis azt, hogy a tagállamokban milyen jogi formában, milyen eljárások során, mely szervek közreműködésével történjék meg a jogharmonizáció. A magyar jogforrási rendszerben nincsenek sajátos jogharmonizációs eszközök. Ennek megfelelően a jogharmonizációs célú jogalkotás során ugyanazok a jogforrástípusok (tipikusan: törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet) alkalmazandók, mint a rendes jogalkotás során. A jogharmonizációs jogszabályokat olyan

¹⁹⁶ PATYI – VARGA Zs. 2012, 100.

¹⁹⁷ PATYI – VARGA Zs. 2012, 100.

¹⁹⁸ TRÓCSÁNYI 2014, 75.

¹⁹⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

²⁰⁰ SÜLYÖK 2014, 61–62.

²⁰¹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290 és 30/2015. (X. 15.) AB határozat.

szinten kell meghozni, amilyen szintű jogszabályban tisztán nemzeti eredetű jogalkotás esetén az adott kérdést szabályozni kellene. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítéséért a Kormány a felelős, és kiemelt szereppel bír az igazságügyért felelős miniszter. A jogharmonizációra a jogszabályok záró rendelkezései között elhelyezett **jogharmonizációs záradék** utal.

XIX. Többszintű alkotmányosság

Gárdos-Orosz Fruzsina

1. A többszintű alkotmányosság fogalma és megjelenési formái

Az alkotmány az állam jogrendszerének alapja. Az alkotmány jelöli ki a jog érvényességének kereteit, az alkotmány határozza meg nemcsak az állam szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat, hanem ma már szerte a világban az emberi jogokat és az alkotmányos demokrácia alapelveit, például a demokratikus működés szabályait vagy a jogállamiságot, a hatalommegosztást is. Az alkotmányozás feladata alapvetően és eredetileg az állami szuverenitáshoz kötődik. A többszintű alkotmányosság azt jelenti, hogy az államok alkotmányainak tartalmát a 20. századi Európában az alkotmányozók már úgy alakították ki, hogy figyelembe vették **a belső jog fejlődésének nemzetközi jogi vagy európai uniós jogi kötöttségeit.** Az államok (pontosabban az alkotmányozó hatalmak) a korlátozott hatalomgyakorlás szabályait megfogalmazó alkotmányukban a nemzetközi jog fejlődésére reagálva rögzítették az állam által elfogadott vagy a minden állam számára egyébként kötelező nemzetközi jog szabályait, illetve – ha az adott állam az Európai Unió tagja – a hatáskör-átruházás és a közös hatáskörgyakorlás alapelvein nyugvó uniós jog helyét a kötelező magatartási normák rendszerében. Mivel a második világháborút követően megindult a nemzetközi jog alkotmányjogiasodása, tehát a nemzetközi jogban és az európai uniós jogban olyan szabályok jelentek meg, amelyek elsősorban az emberi jogvédelem, de általában az alkotmányos demokrácia megvalósítása terén is ösztönző szabályozást tartalmaztak, az államok a más államokkal közös céljaik megvalósítása érdekében nemzetköziesítették az alkotmányjogukat, azaz beengedték a nemzetközi jogi és európai uniós normákat a belső jog szintjére.

A többszintű alkotmányosság fogalmát a közjogtudomány dolgozta ki annak leírására, hogy a hatalomgyakorlás intézményesített, a jogi szabályozás által garantált kiszámítható korlátait, tehát az alkotmányosságot már nemcsak az állami szabályozás szintjén találjuk meg, hanem abból kiindulva a nemzetközi jogban és az uniós jogban is.¹ Az állami alkotmányok ugyanis csak megnyitják kapuikat a nemzetközi jog és az uniós jog felé [így tesz a magyar Alaptörvény is a Q) és az E) cikkeiben], de nem kívánják az összes legfontosabb, az alkotmányos szabályozás szintjére kívánczó szabályt beépíteni az alkotmány normaszövegébe. Ebből a kodifikációs technikából ered az, hogy **alkotmányos jelentőségű szabályokat egyszerre találunk az állami alkotmányokban, a nemzetközi jogban és az uniós jogban is.** Ezek az alkotmányok szabályozásából fakadóan egyszerre kötelezők, az alkotmányos berendezkedést együttes érvényesülésük stabilizálja.

¹ BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014, 31., 435., 437.

Az állami alkotmányozók szándéka szerint megvalósuló többszintű rendszer azért lett életképes a 20. században, mert a belső állami hatalommegosztáson túl más színtereken is érvényesül a hatalmi fékek és ellensúlyok rendszere. Mindemellett a globalizálódó gazdaság és társadalom jogi szabályozása is egységesebb és így kiszámíthatóbb lett.

A többszintű alkotmányosságot legmagasabb szinten az emberi jogok, a szabadságok védelme terén sikerült megvalósítani az európai államoknak a második világháborút követően. (Bizonyos szempontból az uniós négy alapszabadság is ebbe a körbe vonható.) Az emberi jogok védelmének rendszere komplex, hiszen a magánszemélyek és szervezetek jogait nemcsak az állami alkotmányok, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog is védi. Az **uniós jog elsődlegessége** mint alapelv garantálja például azt, hogy az **Európai Unió** kompetenciájába tartozó ügyekben a tagállamoknak biztosítaniuk, érvényesíteniük kell azt a szabályozást, azt a jogvédelmi szintet, amit az uniós jog előír. Az elsődlegesség elvéből fakadóan a tagállami bíróságoknak a jogviták elbírálásakor az uniós jogot kell alkalmazniuk az azzal ellentétes tagállami szabályozással szemben. Az uniós intézmények a **szubszidiaritás elve** alapján, igaz, csak olyan kérdésekben alkotnak jogi szabályozást, amelyek közösen, uniós együttműködésben hatékonyabban megoldhatók, mint tagállami szinten. Az **Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke** így szól: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

A nemzetközi jogban az **Egyesült Nemzetek Szervezete** például 1948. december 8-án elfogadta az **Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát**, amely bár nem kötelező erővel, de rögzítette a jogot az élethez, szabadsághoz és biztonsághoz, a jogot a művelődéshez, a jogot a kulturális életben való részvételhez, a jogot a magántulajdonhoz, a kínzás, a kegyetlen, embertelen bánásmód és büntetés elleni védelmet, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, a vélemény és kifejezése szabadságát. 1966-ban a **Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya**, vagy a **Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya**, vagy az egyes jogok védelmére irányuló ENSZ-egyezmények mind azokat a jogokat fogalmazzák meg, amelyek ma már a magyar alkotmány szövegéből is ismerősek számunkra. Ezekhez az egyezményekhez Magyarország különböző időpontokban csatlakozott, és azokat a belső jog szabályai szerint kihirdette a magyar jogban. (Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát például az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdette ki.) Ennek eredménye, hogy e jogokat nemcsak a magyar állami szervek érvényesítik és kényszerítik ki, hanem az Egyesült Nemzetek Szervezetének intézményei is, például az Emberi Jogi Bizottság. Ugyanígy 1950. november 4-én megszületett az Európa Tanács regionális nemzetközi szervezet égisze alatt az Emberi jogok európai egyezménye, amely egy keretegyezmény, a benne foglalt jogok tartalmát az Emberi Jogok Európai Bírósága határozza meg. Magyarország ezt az egyezményt az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki, ezzel az ebben foglalt jogok védelmét a hazai állami intézmények mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága is érvényesítheti. A vonatkozó szabályozás szerint például, ha Magyarországon valaki kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit, de úgy gondolja, hogy az egyezményben foglalt jogainak sérelmét a magyar állami szervek nem orvosolták, vagy esetleg ők maguk sértették meg a jogát, **panaszt nyújthat be az Emberi Jogok Európai**

Bíróságához Magyarország ellen. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának pedig jogában áll (hiszen Magyarország elismerte a joghatóságát) megvizsgálni az esetet, és ha jogsértést állapít meg, kiróhatja a szankciókat.

A természetes személyeket és a szervezeteket megillető jogok katalógusa, illetve a jogállamiság garanciái nagyon hasonlóak a különböző világszintű vagy regionális nemzetközi szervezetek által elfogadott dokumentumokban. Magyarország számára még jelentős az **Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet** – EBESZ által kialakított jogvédelmi mechanizmus is, bár e szervezet inkább az államok közötti diplomáciai egyeztetések útján koordinál, és a jogvédelem a kialakított eljárási rendek szerint több szinten valósul meg. A személyeknek és szervezeteknek egyrészt joguk van választani a különböző fórumok által kínált jogvédelmi eljárások között, eldönthetik, hogy melyik jogorvoslati lehetőséget veszik igénybe, vagy az előírt eljárási rendet betartva akár több szinten is kereshetnek jogvédelmet az őket érintő kérdésben. A legtöbb esetben feltétel a **hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése**.

A nemzetközi jog azon túl, hogy alkotmányos korlátot jelent az állami döntéshozatal számára abban az esetben, ha az állam kifejezetten vállalta a nemzetközi együttműködést, a *ius cogens* (a nemzetközi jogban feltétlen érvényesülést igénylő szabályok) esetében az állam kifejezett hozzájárulása nélkül is köt. Az Alkotmánybíróság a 61/2011 (VII. 13.) AB határozatában kitért arra indoklásában (V. 2.2. pontja), hogy a nemzetközi szerződések és a *ius cogens* normái Magyarországon „együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen”.

A többszintű alkotmányosság jegyében a nemzetközi jog és az uniós jog egymásra is hatással van. A lisszaboni szerződés hatálybalépésével az alapító és csatlakozási szerződések rangjára emelkedett például az **Európai Unió Alapjogi Chartája**, amely így a korábbiakkal ellentétben jogi kötőerőt kapott. A preambulumból és hét fejezetből álló Alapjogi Charta bár csak az uniós jog alkalmazására érvényes, az uniós intézmények jogalkotási, végrehajtási aktusaira, illetve a tagállami hatóságok és bíróságok uniós joggal összefüggő jogalkotási, jogalkalmazási, végrehajtási aktusaira, az Alaptörvény E) cikkéből és az uniós jog *sui generis* jellegéből fakadó szabályozás miatt **ez a szabályozás így is alapvetően meghatározza a magyarországi egyének és szervezetek jogait**. Ez a szabályozás alapvetően épít a fent említett nemzetközi szerződésekre, és még az az igény is felmerült, hogy az Európai Unió mint jogi személy csatlakozzon az Emberi jogok európai egyezményéhez, noha ez a törekvés meghiúsult. A legfontosabb emberi jogi nemzetközi szerződésekhöz, az Alaptörvényhez és más tagállami alkotmányokhoz is hasonló alapjogi katalógust megfogalmazó Alapjogi Chartát a **tagállamok alkotmányos hagyományaival és a tagállami jogszabályokkal összhangban kell értelmezni, tehát ez nem jelenthet a tagállami védelemnél enyhébb védelmi szintet** az uniós joggal összefüggésben álló kérdésekben.

A többszintű alkotmányosság működésében tehát ez azt jelenti, hogy egy adott alkotmányos szintű kérdésben – ilyen például az emberi jogok védelme – **az állami alkotmány nyitottságából fakadóan több szinten jelenik meg a szabályozás, és ezek mind egyszerre érvényesek és egyszerre hatályosak egy adott természetes személyre, egy adott szervezetre** vagy egy államra nézve. Az európai alkotmányos államok nyitottsága, a többszintű alkotmányosság megjelenik tehát az explicit hatáskör-átruházásokban, felhatalmazásokban, jogelismerésekben, a jogrendszereket összekapcsoló eljárásokban. Ez a folyamat leírható úgy

is, hogy az alkotmányjog nemzetköziesedik, és a nemzetközi jog alkotmányjogiasodik.² A különböző szinteken igen hasonló módon artikulált alkotmányos szintű elvárások kikényszerítése azonban különböző bírói és más intézményesített fórumok feladata.

2. Konfliktusok és megoldások a többszintű alkotmányosság rendszerében

A többszintű alkotmányosság azzal is jár, hogy bizonyos helyzetekben konfliktus áll elő az érvényes és alkalmazandó jogok rendszerében. Ahogy a globalizáció a gazdaságban nagyobb versenyt idéz elő, hiszen például az adott tőkéért vagy a munkaerőért már többeknek kell megküzdeniük, ám a verseny hatására a javak gyarapodása figyelhető meg, úgy a jogok versenyét és az ennek hatására emelkedő jogvédelmet is megfigyelhetjük a többszintű alkotmányosság rendszerében a 20. század második felétől. Előfordulhat, hogy ugyanazt a magatartást a belső jog, a nemzetközi jog és az uniós jog egyaránt szabályozza. Elképzelhető az alapvető egyetértés keretei között is, hogy más magatartást írnak elő e jogrendszerek, vagy a szövegszerűen akár azonos szabályukat más értelmezéssel, esetleg más hatékonysággal kényszerítik ki. Az együttesen alkalmazandó jogrendszerek sokszor versengő módon kívánják biztosítani a saját joguk elsődlegességét. **Minden önálló jogrend a saját rendszerében** határozza meg a konfliktus feloldására vonatkozó jogi megoldásokat. Optimális esetben pedig olyan önálló jogrendszerek működnek egymással átfedésben, amelyeknek a szabályai képesek harmonikusan fejlődni. Bár a nemzetközi jogi eredetű normák hazai jogba való beépülésével kapcsolatban is folyamatosan merülnek fel kérdések, a dualista felfogás miatt mára már kialakult egy áttekinthető hierarchikus rend a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában.³ A nemzetközi joggal, a nemzetközi bíróságok döntéseivel kapcsolatban inkább az a kérdés válik határozottabbá, hogy a konkrét ügyön túlmenően milyen kötőereje lehet a nemzetközi jogi egyedi döntésnek a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra nézve. Ezzel szemben a többszintű alkotmányosság rendszerében az uniós jog és a tagállami alkotmány viszonya ennél intenzívebben vitatott kérdés.

Németországban a *Grundgesetz* 23. cikk (1) bekezdése teszi lehetővé a szuverenitásból fakadó egyes hatáskörök átruházását az Európai Unióra. Ez a rendelkezés tartalmazza azonban azt is, hogy a föderális államberendezkedés, a demokrácia és az állam szociális jellege, maga a jogállamiság, illetve a szubszidiaritás elve nem sérülhetnek, tehát ezeket Németország nemzetközi jogi vagy uniós kötelezettségvállalásai sem sérthetik. A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntések sorában hangsúlyozta, hogy az Európai Unió a szuverén tagállamok közössége, a szuverenitás tehát az államiság velejárója, és ebből következik, hogy az uniós jog alkotmányossági vizsgálatáról Németország nem mondhat le. Különösen fontosnak látta ezt a Grundgesetz, a német alaptörvény által megjelölt alapjogokkal való összhang tekintetében. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság – hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság 143/2010 (VII. 14.) Lisszabon-döntéséhez⁴ – megállapította

² Lásd bővebben HALMAI Gábor (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.

³ Lásd erről MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus.

⁴ ABH 2010, 698. I.

azonban, hogy az alapjogok védelme az Európai Unióban biztosított, és mindaddig, amíg ezt így látja, nem kívánja felülvizsgálni az Európai Unió által alkotott jogot.⁵ A német Alkotmánybíróság tehát nem fogadja be az alkotmányjogi panaszokat például arra hivatkozással, hogy az uniós jog sérti valamely a német alaptörvényben foglalt jogot, ha a panaszos nem bizonyítja, hogy az uniós jog által biztosított alapjogvédelmi szint általában a német alapjogvédelmi szint alá süllyedt.⁶

Az Egyesült Királyságban az Európai Unióból való kilépésről szóló 2016-os népszavazást (Brexit) és az azt követő parlamenti és kormányzati döntést megelőzően a Legfelsőbb Bíróság egy döntésében felhívta a német Alkotmánybíróság egy döntését, és kimondta, hogy az unió és a tagállam közötti együttműködési kapcsolat részeként nemzeti bíróság az Európai Unió Bíróságának a határozatát nem értelmezheti akként, hogy az megkérdőjelezze a nemzeti alkotmányos rend önazonosságát.⁷ Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága kimondta azt is, hogy a hatásköri konfliktusok elkerülésének az a receptje, hogy az érintettek kölcsönös tisztelettel és megfontoltan járjanak el azokon a területeken, ahol a tagállamok nemzeti (alkotmányos) identitása szerephez jut vagy szerephez juthat.⁸

Franciaországban, a francia alkotmányjogban a nemzeti szuverenitás a kiindulópont az EU-csatlakozást követően is. A nemzetközi szerződések alkotmányosságát vizsgáló *Conseil Constitutionnel*, Alkotmánytanács az Európai Unió elsődleges joganyagának alkotmányos elfogadhatóságát vizsgáló ítéleteiben rendre arra következtetésre jutott, hogy a francia, 1958-as alkotmány megengedi azt a nemzeti szuverenitás elve alapján, hogy Franciaország európai uniós kötelezettségvállalással korlátozza a nemzeti szuverenitásából fakadó jogok gyakorlását. Az Alkotmánytanács kifejtette, hogy az alkotmányozó hatalom bármely módon alakíthatja az alkotmányát.⁹ A francia alkotmányjogi felfogás tehát azt vallja, hogy a nemzeti szuverenitás mindig a francia népé. A francia nép azonban bármilyen cél érdekében felhasználhatja szuverenitását, akár az Európai Unióhoz való csatlakozásra vagy az uniós együttműködésre is.

Magyarországon az Alaptörvény integrációs klauzulája a szuverenitásból fakadó hatásköröknek az Európai Unióval történő közös gyakorlásáról rendelkezik.¹⁰ Magyarországon is gyakran hangsúlyozzák, hogy az EU-csatlakozás nem érinti az állami szuverenitást, csak a szuverenitásból fakadó hatáskörök gyakorlását.¹¹ Magyarországon

⁵ BVerfGE 73, 339 – Solange II. Ezt inverse-Solange döntésnek is szokták nevezni, mert kiegészítette az Alkotmánybíróság első, a tárgyban született döntését (Solange I. BVerfGE 37/271.), amely még azt hangsúlyozta, hogy a szuverén Németország Alkotmánybírósága felülvizsgálhatja az Alaptörvényt sértő uniós jogot.

⁶ BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung.

⁷ Lásd *Állam kontra közlekedésügyi miniszter*, 2014. január 22. Hivatkozik rá a 22/2016 (XII. 5.) AB határozat. A fordítás is innen származik.

⁸ *Pham kontra belügyminiszter* ügyben (2015. március 25.). Hivatkozik rá a 22/2016 (XII. 5.) AB határozat. A fordítás is innen származik.

⁹ A *Maastricht II.* 92-312 DC határozatban (1992. szeptember 2.) az Alkotmánytanács egyébként arról rendelkezett, hogy a maastrichti szerződés elfogadása megfelel-e az alkotmány előírásainak.

¹⁰ E) cikk: „(2) 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.”

¹¹ Dezső Márta – Vincze Attila (2014): *Magyarország az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC.

az Alaptörvény és az európai uniós jog kapcsolatát a külföldi jogokban található példákhoz hasonlóan a **magyar Alkotmánybíróság határozta meg 22/2016 (XII. 5.) AB határozatában.**

A tagállami alkotmányok és az európai uniós jog viszonyának meghatározásához megfelelő módon **legtöbbször tehát nem az alkotmányokban foglalt normatív rendelkezések egyszerű megismerésével jutunk el, hanem az alkotmánybíróságok, legfelsőbb bíróságok esetjogának, az alkotmányok bírói értelmezésének az elemzésével.** Ez mutatja a viszonyrendszer rendezésének bonyolultságát is, és lehetőséget ad arra is, hogy az alkotmánybíróságok az esetjoguk által rugalmasan és a konkrét esethez igazítva alakítsák a mindenkire kötelező alkotmányos álláspontot. Ezzel végső soron befolyásolják az uniós jog elsőbbségének az értelmezését, megmutatják az elsőbbség korlátait, illetve a tagállami alkotmányok és az uniós jogfejlődés kölcsönhatását.¹²

Az államok ma már elismerik más jogrendek (EU-jog, nemzetközi jog) érvényességét és hatályosságát az állami alkotmányos intézmények által alkotott jogra. Előremutató a vertikális (tehát a nemzetközi jog által létrehozott intézmények és az európai uniós intézmények) és horizontális (tehát az egyes államok közötti) párbeszéd a bíróságok között a többszintű rendszer konzisztenciája érdekében (azaz legalábbis figyelembe szokták venni a másik jogrendszer megfelelő bíróságának szempontjait az ítéletekben). Ez abban jelenik meg, hogy **egyre nagyobb a jogi megoldások és köztük az alkotmányos magyarázatok migrációja.** Ez legtöbbször a bírósági ítéletekben, alkotmánybírósági határozatokban vagy éppen a jogszabály-indokolásokban megjelenő hivatkozásokban érhető tetten.

3. Magyarország és a többszintű alkotmányosság

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz. **A csatlakozás pillanatában egyértelmű volt, hogy a magyar Alkotmánynak és az Európai Unió jogának a teljes összhangjára kell törekedni (jogharmonizáció¹³).** Az EU-jog alkotmányos kezelésének genezisénél a zűrzavar oka a nemzetközi joggal kapcsolatos dualista alkotmányjogi felfogás volt. Az EU-joggal kapcsolatos elsőre látható paradoxon – amely a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyában nem jelent meg – az volt, hogy a magyar alkotmány általános felhatalmazást adott egy olyan társuláshoz való csatlakozásra, amely a saját jogának az elsődleges, még az Alkotmánnyal, Alaptörvénnyel szemben is működő érvényesülését kívánja meg. A magyar jogban pedig az Alkotmány, jelenleg pedig az Alaptörvény a legfelsőbb norma.¹⁴

A magyar alkotmány legfelsőbb szintű, mindenkire kötelező értelmezésére hivatott alkotmányos intézmény (állami szerv), a magyar Alkotmánybíróság abból a bevett, bár elméletileg vitatott feltevésből indult ki, hogy a tagállam osztatlan, teljes szuverenitással (főhatalommal) rendelkezik. Az Európai Unió azonban úgyszintén szuverenitást vindikál

¹² További tagállami megoldásokhoz lásd SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE ÁJK NRTI; CHRONOWSKI Nóra (2011): Szuverenitás az EU tagállamaként. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. Budapest, HVG-ORAC, 9–44.

¹³ Lásd erről KENDE–SZÜCS 2007, 775–789.

¹⁴ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (1). *Európai Jog*, 7. évf. 2. sz. 3.

magának a *sui generis* jogrendjével.¹⁵ Az Alaptörvényben található uniós klauzula azt teszi lehetővé, hogy a magyar jogba egy attól különálló másik joganyag áramoljon be. Ez a beáramlás azonban ellentmondásokkal terhelt, ahogy a *Costa v. E.N.E.L.* ügyben az Európai Unió Bírósága – és ennek átvételével a magyar Alkotmánybíróság – fogalmaz: az európai jog a tagállamok jogának integráns részévé vált, az európai jog a belső jog része. A jogok inkább együtt, egy koherens rendben állapítanak meg magatartási szabályokat: **az uniós jog az Alkotmány explicit rendelkezése, az integrációs klauzula erejénél fogva jórészt közvetlen hatállyal alkalmazandó jog, amely – tartalmi konfliktus esetére – implikálja az uniós jog alkalmazási elsőbbségét is.**¹⁶

Probléma, hogy még ha pontosan körülhatárolt is az unióra történő hatáskör-átruházás az Alaptörvényben, akkor sem egyértelmű minden esetben az, hogy kié a végső döntés egyes kérdésekben. Az Európai Uniónak ugyanis a közös célok megvalósítása érdekében gyakorolt hatáskörei nincsenek tételesen felsorolva az elsődleges jogban, az EU-nak felhatalmazása van az alapító szerződésekben meglévő joghézagok betöltésére is. Végső soron az uniós értelmezési oldalról sok minden beletartozhat az unió kompetenciájába, ami a közös cél megvalósítását szolgálja. A magyar jog szempontjából azonban a hatáskör-átruházás terjedelmének végső, mindenkire kötelező értelmezése az Alaptörvény és az azt értelmező Alkotmánybíróság feladata (az Alkotmánybíróság értelmezését csak az alkotmány módosításával változtathatja meg azonban az Országgyűlés az összes képviselő kétharmadának egyetértésével).

Mindezek miatt a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kéréseket, amelyek a szuverenitás alapján nem engedhetők át az Európai Unió részére.¹⁷ Az Alkotmánybíróság a **22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezése alapján az alapvető jogok biztosának indítványára megállapította, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos identitását.** Az alkotmányos önazonosságot az Alkotmánybíróság úgy határozta meg, hogy az azt jelenti, hogy semmilyen Magyarországra érvényes norma nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Ez azt jelenti, hogy bár igen vitatható tartalommal, de az Alkotmánybíróság felvállalta 2016 végén azt a feladatot, hogy meghatározza, hogy az állami főhatalom-gyakorlás átruházásának mik a korlátai.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az Európai Unió az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogok kielégítő védelmét biztosítja, az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem mondhat le generálisan az emberi méltóság és az alapvető jogok védelméről az uniós vonatkozású szabályok esetében sem. Az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy az alkotmány alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével Magyarországon.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, **az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve**

¹⁵ JAKAB 2016, 113–120.

¹⁶ VÖRÖS Imre (2011a): Európai alkotmányjog – magyar alkotmányjog. Konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 396–399.

¹⁷ SONNEVEND Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 7. évf. 2. sz. 27–37.

látja indokoltnak biztosítani. A határozatban az Alkotmánybíróság maga utalt az alkotmányos párbeszéd szükségességére.¹⁸

4. A hatáskörök kölcsönös tisztelete

A többszintű alkotmányosság rendszerében a vitás helyzetek alkotmányos tolerancia híján aligha oldhatók fel. Ezt magyarul „**együttműködő alkotmányosságnak**” is szokás hívni.¹⁹ Lényege, hogy két vagy több jogrendszer, például a tagállami és az európai uniós jog a másikkal tekintettel, a hatáskörök kölcsönös tiszteletben tartásával járjon el a vitás jogi kérdések megoldásakor a hosszú távú közös célok megvalósítása érdekében.²⁰ Néha nem feltétlenül az egymásra gyakorolt jogi kényszer, hanem saját belátásuk alapján.²¹ Bár a különböző típusú jogi és politikai egyeztetési eljárások leírására a közjogtudományban az alkotmányos párbeszéd fogalma elterjedt, és a szakirodalom Magyarországon is egyre intenzívebben foglalkozik a kérdéskörrel,²² az alkotmányjog szintjén ez a kérdés inkább annak elemzésében ragadható meg, hogy **a sokszor egymással versengő hatásköröket hogyan lehet a leghatékonyabb módon és a legpontosabban meghatározni**, és ezek alapján tiszteletben tartani, tartatni.²³ Az alkotmányos intézmények nemcsak a természetes személyekkel és a szervezetekkel, hanem egymással is a jog nyelvén kommunikálnak. A globalizációval együtt járó többszintű alkotmányosság világában az egyes hatáskörök pontos értelmezéséhez nyitottság szükséges, azaz olyan szemlélet, amely érdemben figyelembe veszi a másik intézmény saját (és úgyszintén nyitott értelmezési eljárás alapján kialakított) hatáskör-értelmezését. A hazai, az európai uniós és a nemzetközi jog viszonylatában ez a nyitottság megkívánja, hogy az Alaptörvény (Q) és E) cikkének tartalmát az eljáró magyar állami intézmények úgy értelmezzék és vegyék figyelembe a saját hatásköreik definiálásakor, döntéseik kialakításakor, hogy az uniós vagy nemzetközi jogi szinten kialakult értelmezési gyakorlatot is figyelembe vegyék. A nemzetközi jog és az uniós jog és döntéshozatal is az állami alkotmányos hagyományokból építkezik. Így valósulhat meg a kölcsönhatás, a kívánatos együttműködő alkotmányosság.²⁴

¹⁸ A határozat kritikáját és a többszintű alkotmányossággal járó jogértelmezési kérdéseket az alkotmány és az uniós jog viszonyrendszerében lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2017): Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötelezettségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös. 75–92.; DRINÓCZI 2017b; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2017): Önazonosság és európai integráció. Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 3. sz. 117–132.

¹⁹ SAJÓ 1995.

²⁰ VINCZE Attila (2010): Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit szerk.: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA.

²¹ VÁRNAY Ernő (2007) Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 10. sz. 425. Lásd még ehhez FAZEKAS, Flóra (2014): EU law and the Hungarian Constitutional Court. In VARJU, Márton – VÁRNAY, Ernő eds.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 32–76.

²² DRINÓCZI Tímea (2017c): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés kézirat. Pécs.

²³ A témáról bővebben: KUKORELLI István (2017b): Oponensi vélemény Drinóczi Tímea *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon* című akadémiai doktori értekezéséről. Elérhető: <http://real-d.mtak.hu/863/10/Kukorelli%20Istv%C3%A1n.pdf> (letöltés ideje: 2019. 04. 12.)

²⁴ A téma átfogó elemzését lásd DRINÓCZI 2017a.

Felhasznált irodalom

- ABLONCZY Bálint (2011): *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Budapest, Elektromédia.
- ACKERMAN, Bruce (1991): *We the People*. Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.
- ACKERMAN, Bruce (2000): The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, Vol. 113. No. 3. 633–729.
- ÁDÁM Antal (1959): *A Népköztársaság Elnöki Tanácsa*. Budapest, KJK.
- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris.
- ÁDÁM Antal (2015): *Bölcseletek, vallások, jogi alapértékek*. Pécs, PTE ÁJK.
- ALBI, Anneli (2005): *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Állami Diplomáciai Protokoll és Szertartásrend. Kézikönyv. Munkapéldány. Átdolgozott és kibővített protokoll-útmutató* (2008). Budapest, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.
- ANTAL Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 3. sz. 48–70.
- ARENDE, Hannah (1991): *A forradalom*. Budapest, Európa.
- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Ford. SZABÓ Miklós. Budapest, Gondolat.
- ARTNER, Wilhelm (1624): *Dissertatio Politico-Iuridica de Regno Hungariae*. Tubingae [Tübingen], Theodoricus Werlin.
- BACOT, Guillaume (1985): *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*. Paris, Édition du CNRS.
- BADURA, Peter (2012): *Staatsrecht*. München, C. H. Beck.
- BAJÁKI Veronika (1982): *Az állampolgárság*. Budapest, KJK.
- BALOGH Arthur (1896): *Parlamenti reform*. Budapest, Hornyánszky.
- BALOGH Arthur (1899a): A parlamenti tagok szólásszabadságának és sérthetetlenségének határai. Budapest, [Magyar Jogászegylet].
- BALOGH Arthur (1899b): *A törvényhozó hatalom*. Budapest, Politzer.
- BARANYAI GÁBOR (2015): Az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződésai az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 73–87.
- BAYER József (2007): A köztársasági eszme és a politikai legitimitás. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág.
- BEÉR János (1948): Magyar közjog. *Jogtudományi Közlöny*, 3. évf. 1948. október 20.
- BEÉR János (1958): Az államjog tárgya és rendszere. *Jogtudományi Közlöny*, 13. évf. 11–12. sz.
- BEÖTHY Zsigmond (1846): *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich Gusztáv bizománya.
- BÍBÓ István (1990): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html#æe1f> (letöltés ideje: 2017. 12. 06.)

- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Könyvkiadó.
- BIHARI Ottó (1958): *A tanácsok bizottságai*. Budapest, Közgazdasági Könyvkiadó.
- BIHARI Ottó (1967): *Összehasonlító államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BIHARI Ottó (1969a): Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 6. sz. 275–281.
- BIHARI Ottó (1969b): *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Budapest, KJK.
- BLACKSTONE, William (1771): *An Analysis of the Laws of England*. Oxford, Clarendon Press.
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula.
- BLOUNT, Justin – ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom (2009): Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Sciences*, Vol. 5. No. 5. 201–223.
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC.
- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (1). *Európai Jog*, 7. évf. 2. sz. 3–16.
- BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC.
- BÓDI Stefánia (2015): A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 327–341.
- BÓDIG Mátyás (2002): Demokrácia. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás szerk.: *Államelmélet. A mérésékelt állam eszméje és elemei. II. Alapelvek és alapintézmények*. Miskolc, Bíbor.
- BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 1. évf. 1. sz. 31–42.
- BOGDANDY von, Arnim – SCHILL, Stephan (2011): Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 48. No.5. 1417–1453.
- BORBÁS Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, HVG-ORAC.
- BORDÁS Mária (2012a): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 15–25.
- BORDÁS Mária (2012b): A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? II. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 34–41.
- BÖLÖNY József (1937): *Mentelmi jog*. I. kötet. Budapest, Gergely R. könyvkereskedése.
- BÖLÖNY József (1942): *Magyar közjog*. I. kötet. Budapest, [Klein].
- BRAGYOVA András (2011): Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. évf. 1. sz. 83–92.
- BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és jogtudomány*, 57. évf. 3. sz. 35–63.
- BRUHÁCS János (2014): *Nemzetközi jog I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BRUNNER, Otto – CONZE, Werner – KOSELLECK, Reinhart szerk. (1999): *A demokrácia*. Budapest, József Műhely.
- BUTTLER, David – RANNEY, Austin (1994): Practice. In BUTTLER, David – RANNEY, Austin eds.: *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*. Washington, American Enterprise Institute. 1–11.
- BUZA László (1910a): *Államterület és területi fenségjog. Államjogi tanulmány*. Budapest, Grill.
- BUZA László (1910b): *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, Grill.

- BUZA László (1943): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése*. Kolozsvár, András László könyvnyomda.
- CHANDLER, David (2006): *Empire in Denial. The Politics of State-Building*. London – Ann Arbor, Michigan, Pluto Press.
- CHRONOWSKI Nóra (2011): Szuverenitás az EU tagállamaként. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. Budapest, HVG-ORAC. 9–44.
- CHRONOWSKI Nóra (2014a): Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányozás hálójában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 109–130.
- CHRONOWSKI Nóra (2014b): Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz Kiadó.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2017): Önazonosság és európai integráció. Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 3. sz. 117–132.
- CIEGER András (2009): Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában. Vázlat. In CIEGER András szerk.: *Kötőerők. Az identitás történetének térbeli keretei*. Budapest, Atelier. 47–87. Elérhető: http://atelier.org.hu/upload/category/mta_elte_atelier/kotoerok1.3_cieger_andras.pdf (letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
- CONSTANT, Benjamin (1862): *Az alkotmányos politika tana*. Pest, Trattner–Károlyi.
- CSEKEY István (1926a): A felsőház kérdésének irodalma. *Budapesti Szemle*, 54. évf. 204. köt. 592. sz. 467–475.
- CSEKEY István (1926b): *Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya.
- CSEKEY István (1938): *Az alkotmányjogi törvényhozás és irodalom áttekintése Magyarországon az 1937. évben*. Klny. A Jog V. évfolyama 1–2. számából, Szeged.
- CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance.
- CSEKEY István [1947]: *Magyarország alkotmánya*. MTA Könyvtár, Kézirattár, Ms 4711/1–3.
- CSEERNY Ákos szerk. (2014): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, NKE.
- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013a): Alkotmányjogi alapismeretek. In CSEERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013b): Államhatalom és szuverenitás. In CSEERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013c): Jog – közjog – alkotmányjog. In CSEERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013d): Magyar alkotmányfejlődés. In CSEERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- CSINK Lóránt (2012): *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- CSINK Lóránt (2015): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012a): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kísérletek az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat.

- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012b): Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 9–15.
- CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.
- CSIZINÉ DR. SCHLOSSER Annamária (2012): *Az egyházi jogi személy a régi és az új egyházügyi törvényben*. Budapest, L'Harmattan – Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola.
- CSIZMADIA Andor (1938): A magyar választójog alakulása. *Katolikus Szemle*, 52. évf. 8. sz. 455–465.
- DAHL, Robert A. (1967): *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*. Chicago, Rand McNally & Company.
- DAHL, Robert A. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris.
- DELSOL, Chantal (2004): *A köztársaság mint francia kérdés*. Budapest, Magyar Szemle Könyvek.
- DEZSŐ Márta (1994): A szuverenitás. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég.
- DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC.
- DICEY, A[lbert] V[enn] (1923): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Eighth Edition. London, Macmillan and Co.
- DICEY, Albert V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th ed. London, Macmillan & Co.
- DINH, Nguyen Quoc et al. (2003): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- DRINÓCZI Tímea (2005a): A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 4. sz. 239–248.
- DRINÓCZI Tímea (2005b): A gazdasági alkotmányról II. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 301–310.
- DRINÓCZI Tímea (2007): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DRINÓCZI Tímea (2010): Az alkotmányos gazdasági kormányzásról. In BORDÁS Mária szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmány-gyűjtemény*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar.
- DRINÓCZI Tímea (2011): A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága.
- DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33. Elérhető: plwp.jak.ppk.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf (letöltés ideje: 2017. 09. 01.)
- DRINÓCZI Tímea (2014a): A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. *Jura*, 20. évf. 2. sz. 39–62.
- DRINÓCZI Tímea (2014b): Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2014/2. sz. 3–12.
- DRINÓCZI Tímea (2015): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC.

- DRINÓCZI Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15. Elérhető: jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 01.)
- DRINÓCZI Tímea (2017a): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. (Jogtudományi alap kutatások I.) Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti_01-monografia-2017_final.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 12.)
- DRINÓCZI Tímea (2017b): A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. sz. 1–21.
- DRINÓCZI Tímea (2017c): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés kézírata. Pécs.
- DUNN, John szerk. (1992): *A demokrácia. Beféjezetlen utazás*. Budapest, Akadémiai.
- DWORKIN, Ronald (1997): Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1. évf. 1. sz. 7–27.
- ECKHART Ferenc (1931a): A magyar alkotmányfejlődés. *Magyar Jogi Szemle*, 1931. május.
- ECKHART Ferenc (1931b): Jog- és alkotmánytörténet. In HÓMAN Bálint szerk.: *A magyar történetírás új útjai*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 269–320.
- ECKHART Ferenc (1936): *A Jog- és Államtudományi kar története 1667–1935*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. MEZEY Barna szerk. Budapest, Osiris.
- Egy conservatív: Nyílt levelek Liphthay Sándorhoz. X. *Nemzeti Újság*, 1847. július 29. 1.
- EGYED István (1920a): Nemzetgyűlés. *Magyar Jogi Szemle*, 1. évf. 3. sz. 129–135.
- EGYED István (1920b): Nemzetgyűlés és főrendiház. *Jogállam*, 19. évf. 4. sz. 179–184.
- EGYED István (1927): Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. *Magyar Jogi Szemle*, 7. évf. 8. sz. 313–318.
- EGYED István (1937): *Országgyűlési összeférhetetlenség. Közjogi és politikai tanulmány*. Budapest, Magyar Jogászegylet.
- EGYED István (1938): *Hűség az alkotmányhoz*. Budapest, Athenaeum.
- EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle.
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2004): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris.
- ERDŐS Csaba (2014): *Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése*. Doktori disszertáció kézírata. Győr.
- FALUHELYI Ferenc (1926): *Magyarország közjoga*. II. kötet. Pécs, a Karl Könyvesbolt kiadása.
- FAZEKAS, Flóra (2014): EU law and the Hungarian Constitutional Court. In VARJU, Márton – VÁRNAY, Ernő eds.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 32–76.
- FEITL István (1991): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. In HUBAI László – TOMBOR László szerk.: *A magyar parlament 1944–1949*. Budapest, Lap- és Könyvkiadó. 12–17.
- FEJES Zsuzsanna (2013): Államtani alapok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Közös modul. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- FEJES Zsuzsanna (2014): *Az Európai Unió államtani jellege*. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: acta juridica et politica*, 4. évf. 1. sz. 55–68.
- FEKETE Balázs (2017): *Az európai alkotmánypreambulum. Összehasonlító és elméleti elemzés*. Habilitációs dolgozat kézírata. Budapest, ELTE.

- FEKETEKUTI MANKOVICS László (1937b): *A törvények alkotmányyszerűsége*. Budapest, Attila Nyomda Rt. (Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából I.)
- FEKETEKUTI MANKOVICS László (1937a): *A miniszterek államjogi felelősségének a tartalma*. Budapest, Attila Nyomda Rt. (Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából II.)
- FERDINANDY Geyza (1902): *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia.
- FERENCZ Enikő (2012): Az alkotmányos patriotizmus kritikái. *Erdélyi Múzeum*, 74. köt. 1. füzet. 74–83.
- FLECK Zoltán et al. (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. *Fundamentum*, 15. évf. 1. sz. 61–77.
- FONTANA, David (1995): *A szimbólumok titkos világa. Jelképek, jelképrendszerek és jelentéseik*. Budapest, Tercium.
- FÖGLEIN Gizella (2001): *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Osiris.
- FRANKENBERG, Günter (2012): Democracy. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.
- FRIEDRICH, Carl J. (1953): *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin–Göttingen–Heidelberg, Springer Verlag.
- FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.
- FRÖHLICH Johanna (2014): Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmány módosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 195–208.
- FULLER, Lon L. (1995): Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2009): 8. § Az alapjogok korlátozhatósága. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 387–432.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2014): Az alkotmány módosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 167–184.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2015): Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozatában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 383–395.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2017): Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös. 75–92.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (2014a): A Jó Állam jogállami követelményei. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2014b): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2015): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC.

- GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50–80.
- GERGELY, András – MÁTHÉ, Gábor eds. (2000): *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Budapest, Korona.
- GINSBURG, Tom ed. (2012): *Comparative Constitutional Design*. New York, Cambridge University Press.
- GOLTNER Dénes (1937): *A képviselőválasztások érvényessége feletti bíraskodás alapkérdései*. Szeged, [Városi Ny.].
- GOMBÁR Csaba (2007): Republikanizmus és demokrácia tegnap és ma. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág.
- GRIMM, Dieter (2016): *The Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford, Oxford University Press.
- GUTMANN, G. – KLEIN, W. – PARASKEWOPOULOS, S. – WINTER, H. (1976): *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart – New York, Gustav Fischer Verlag.
- GYÖRFI Tamás (2009): 1. §. A köztársasági államforma. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. I. kötet. Budapest, Századvég.
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): Jogállamiság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SULYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter (2009): Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég.
- HÄBERLE, Peter (1978): *Verfassung als öffentlicher Prozeß*. Berlin, Duncker & Humblot.
- HABERMAS, Jürgen (1993): Állampolgárság és nemzeti identitás. *Beszélő*, 4. évf. 35. sz.
- HAJDÚ Gyula (1948): Jogfejlődés a népi demokráciában. *Jogtudományi Közlöny*, 3. évf. 1948. október 20.
- HAJNIK Imre (1867): *Magyarország az Árpád-királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa*. Budapest.
- HALÁSZ Iván (2006) hozzászólása. *Fundamentum*, 10. évf. 2. sz. a Fórum rovatban megjelent Nép, nemzet szuverenitás témakörhöz. 65–73.
- HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA JTI.
- HALÁSZ Iván (2013): Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó.
- HALÁSZ Iván (2014): Az állam és jelképei. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK.
- HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben*. Pozsony, Kalligram.
- HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2013): A nemzetiségek jogai és jogvédelme. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 146–157.
- HALEY, Andrew G. (1963): *Space Law and Government*. New York, Appleton-Century-Crofts.
- HALMAI Gábor (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.

- HAMILTON, Alexander (1998): A föderalista, 78. szám. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa.
- HAMZA Gábor (2013): A közvetlen demokrácia történelmi előzményei Európában. In SZABÓ Zsolt szerk.: *Szabadság és felelősség. Tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYOVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK – MTA ÁJI.
- HAYEK, F[riedrich] A[ugust] (2006): *The Constitution of Liberty*. London – New York, Routledge.
- HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa (2016): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HELLER, Hermann (1927): *Die Souveränität*. Berlin–Leipzig, de Gruyter.
- HIRSCHL, Ran (2011): Comparative constitutional law and religion. In GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind eds.: *The Research Handbook in Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, UK – Northampton, Massachusetts, Edward Elgar.
- HORKAY HÖRCHER Ferenc (2012): A Nemzeti hitvallásról. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA PTI – Új Mandátum.
- HORNBERG, Helge (2007): A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. II. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK. 970–983.
- HORVÁTH Attila (2017): „A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.” Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 7–20.
- HORVÁTH Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2005): *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest, Európa.
- IZDEBSKI, Hubert (2001): *Historia administracji*. Wydanie 5. Warszawa, LIBER.
- JACOBSON, Gary J. (2006): Constitutional identity. *The Review of Politics*, Vol. 68. No. 3. 361–397.
- JACOBSON, Gary J. (2010): *Constitutional identity*. Cambridge, Harvard University Press.
- JACOBSON, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 5–16.
- JAKAB András (2001): Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága. *Jogelméleti Szemle*, 2001/2. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab6.html> (letöltés ideje: 2019. 04. 15.)
- JAKAB András (2003): *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest, Unió.
- JAKAB András (2007): A szükségállapot alapvető dilemmája. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 2. sz. 39–49.
- JAKAB András (2007): Ismeretelmélet és politika Kelsen nemzetközi jogi tanaiban. In Cs. Kiss Lajos szerk.: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, Gondolat – MTA JTI – ELTE ÁJK.
- JAKAB András (2008): Az alkotmányjog tudománya és oktatása Magyarországon (1990-ig). *Jogtörténeti Szemle*, 10. évf. 2. sz. 60–68.
- JAKAB András (2009): 19/A. § Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.
- JAKAB András (2010): Mire jó az alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitása. *Kommentár*, 2010/6. sz. 10–23.

- JAKAB András (2011a): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2011/4. sz. 86.
- JAKAB András (2011b): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- JAKAB András (2015): A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya*. Budapest, HVG-ORAC. 159–192.
- JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE.
- JÁSZI Viktor (1897): *Tanulmányok a magyar-horvát közjogi viszony köréből*. Budapest, Eggenberger.
- JÁSZI Viktor (1902): *A Pragmatica Sanctio és a házi törvények*. Budapest, Franklin.
- JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Ausgabe. Berlin, Springer.
- JESSEN, Ralph – RICHTER, Hedwig eds. (2011): *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*. Frankfurt – New York, Campus Verlag.
- JOÓ Gyula (1908–1910): *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*. Első-második részlet. Kecskemét, Sziládi László Könyvnyomdája.
- JUHÁSZ NAGY Sándor (1945): *A magyar októberi forradalom története (1918. október 31. – 1919. március 21.)*. Budapest, Cserépfalvi.
- KAAS Albert (1926): *Az alkotmányfejlődés tényezői*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- KÄGI, Werner (1945): *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*. Zürich, Polygraph Verlag.
- KANT, Immanuel (1985): *Az örök béke*. Budapest, Európa.
- KÁNTOR Zoltán szerk. (2013): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NKTK.
- KARDOS József (1985): *A szentkorona-tan története 1919–1944*. Budapest, Akadémiai.
- KARVONEN, Lauri (2010): *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester, ECPR Press.
- KATZ, Richard S. (2017): Political parties. In CARAMANI, Daniele ed.: *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press. 210–212.
- KECSKEMÉTI Károly (2008): *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Budapest, Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely.
- KECSKÉS László (2004): Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz. 3–11.
- KELSEN, Hans (1981): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Aalen, Scientia.
- KELSEN, Hans (2001): *Tiszta jogtan*. Ford. BIBÓ István. Budapest, Rejtjel.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2006): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex.
- KILÉNYI Géza (1999): A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 12. sz. 673–681.
- KIS János (2011): Az állam semlegessége. Újabb nekifutás. *Fundamentum*, 15. évf. 3. sz. 5–22.
- KIS Kelemen Bence (2017): Az Alkotmánybíróság identitáshatározata. A magyar alkotmányos identitás bevezetésének hatása a magyar alkotmányos környezetre. *Scriptura*, 2017/1. sz.
- KISS Barnabás (2012): Jogforrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.
- KISTELEKI Károly (2000): Magyar állampolgárság a XX. században. *Állam- és Jogtudomány*, 41. évf. 1–2. sz. 57–78.
- KISTELEKI Károly (2011): *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése. Koncepciók és alapmodellek Európában és Magyarországon*. Budapest, Martin Opitz Kiadó.

- KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.
- KOI Gyula (2016): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 12. sz.
- KOLTAY András (2016): Dorian Grey képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 3. kötet. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer.
- KOMÁROMI László (2014): A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers*, 2014/35. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf. (letöltés ideje: 2019. 03. 29.)
- KORINEK, Karl (2003): A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat.
- KOSTADINOV, Biljana (2012): Constitutional identity. *Iustinianus Primus Law Review*, Vol. 3. No. 4. 1–20.
- KOVÁCS István – SZABÓ Imre (1976): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK.
- KOVÁCS István – SZABÓ Imre összeáll. (1980): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK.
- KOVÁCS István (1953): *A burzsoá alkotmányosság válsága*. Budapest, Szikra.
- KOVÁCS István (1965): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának történelmi jelentősége. *Állam és Igazgatás*, 15. évf. 1. sz. 1–15.
- KOVÁCS István (1977a): Az államjog a jogrendszerben. *Gazdaság és Jogtudomány*, 11. évf. 1–2. sz. 35–51.
- KOVÁCS István (1977b): *Magyar államjog*. I. kötet. Szeged, JATE ÁJK.
- KOVÁCS István (1978): *Magyar államjog*. II. kötet. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar.
- KOVÁCS István (1980): Államjogtudomány. In SZABÓ Imre szerk.: *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. I. kötet. Budapest, Akadémiai.
- KOVÁCS István (1985a): A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig. *Magyar Jog*, 32. évf. 3–4. sz. 208–215.
- KOVÁCS István (1985b): Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése. In KOVÁCS István szerk.: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Budapest, KJK.
- KOVÁCS Kálmán (1969): Államjogi változások a „Magyar Népköztársaság” idején 1918/1919-ben. *Jogtudományi Közöny*, 24. évf. 2–3. sz. 69–79.
- KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- KÖRÖS András – WELLMANN György (2011): Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására. *Magyar Jog*, 58. évf. 5. sz. 257–265.
- KÖRÖSÉNYI András (2009): A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In ENYEDI Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, DKMKA–Századvég.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- KÖVÁRI Orsolya – KUKORELLI István (2012): *Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal*. Budapest, Osiris.
- KUKORELLI István (1995a): *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest, Korona.
- KUKORELLI István (1995b): Az önkormányzati választójogi novella (1994:LXII. tv.) és az önkormányzati választások (1994. december 11.). In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Budapest, Korona.

- KUKORELLI István (2003): Magyar közjog oktatása a jogi karon. In TAKÁCS Péter szerk.: *A jogász-képzés múltja, jelene és jövője*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- KUKORELLI István (2006a): Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. In SULYOK Elemér – VARGA Mátyás szerk.: *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára*. Pannonhalma, Pannonhalmi Bencés Főapátság. 236–246.
- KUKORELLI István (2006b): Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép). In HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs szerk.: *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat. 262–263.
- KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris.
- KUKORELLI István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 4–12.
- KUKORELLI István (2017a): A magyar alkotmányos rendszerváltás általános jellemzői. Az alkotmány átmenetisége, az alkotmánymódosítások alkotmánya 1989–2012 között. In KUKORELLI István: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben*. Budapest, Gondolat. 34–58.
- KUKORELLI István (2017b): Opponensi vélemény Drinóczi Tímea *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon* című akadémiai doktori értekezéséről. Elérhető: <http://real-d.mtak.hu/863/10/Kukorelli%20Ist%C3%A1n.pdf> (letöltés ideje: 2019. 04. 12.)
- KUKORELLI István – TÓTH Károly (2018): *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben*. Lakitelek, Antológia.
- KÜPPER, Herbert (2011): A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 93–107.
- LAMM Vanda főszerk. (2009a): *Jogi Lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer.
- LAMM Vanda szerk. (2009b): *Rendszerváltás a jogban*. Budapest, MTA JTI – MTA TK.
- LÁNCOS Petra Lea (2013): Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2. évf. 1. sz. 153–170.
- LÁSZLÓ Róbert (2014): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/21.
- LENKOVICS Barnabás (2016): Javak globális újraelosztása. In FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát szerk.: *SUUM CUIQUE – Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- LIJPHART, Arend (2012): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edition. New Haven & London, Yale University Press.
- LOCKE, John (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Kolozsvár, Polis.
- LŐRINCZ Lajos (2010): Az Alkotmányjogi és Közigazgatási Osztály rövid története. *Állam- és Jogtudomány*, 51. évf. 1. sz. 63–70.
- MADISON, James (1998): A föderalista, 51. szám. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa.
- MAJTÉNYI Balázs (2004): Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio*, 15. évf. 4. sz. 3–17.
- MAJTÉNYI Balázs (2011): „Vár állott, most kőhalom.” Alaptörvény és irodalom. *Fundamentum*, 15. évf. 4. sz.
- MAJTÉNYI Balázs (2014): Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 1. sz. 77–96.

- MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk. (2004): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet
- MANDÁK Fanni (2014): *A politika prezidencializálódása – Magyarország, Olaszország*. Doktori értekezés kézirat. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.
- MÁRFFY-MANTUANÓ Rezső (1905): *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Közjogi tanulmány*. Budapest, Politzer.
- MÁTÉ István összeáll. (1993): *A rendszerváltás a Szovjetunióban*. Szovjet Füzetek IX. Budapest, MRI.
- MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A parlamentáris monarchia. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MÁTHÉ Gábor (2013): Szuverenitás – Jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. sz. 12–22.
- MAUNZ, Theodor – ZIPPELIUS, Reinhold (1998): *Deutsches Staatsrecht*. München, C. H. Beck.
- MAURER, Hartmut (2010): *Staatsrecht I*. München, C. H. Beck.
- M. BALÁZS Ágnes (2017): A köztársaság ellenzéke: Slachta Margit érvelése a Nemzetgyűlésben az 1946. I. törvénycikk kapcsán. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 39–49.
- MEZEY Barna (2003): Az államfő. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MEZEY Barna (2007): Az első magyar köztársaság. 1849 reszpublikája. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág. 181–192.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris.
- MICHAŁEK, Krzysztof ed. (2005): *Konstytucja oraz inne podstawowe dokumenty i symbole amerykańskiej kultury patriotycznej*. Warszawa, MADA.
- MISKOLCZY Ambrus (2006): *A modern magyar demokratikus kultúra „eredeti jellegzetességeiről” 1790–1849*. Budapest, Napvilág.
- MISKOLCZY Károly (1846): *Magyar ország köz joga*. Eger, Érs. lyc. ny.
- MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE ÁJK.
- MOLNÁR Kálmán [é. n.]: *Magyar alkotmányjog*. Budapest, Bonitas jogi szeminárium.
- MOLNÁR Kálmán (1911): *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogból*. Eger, Lic. Ny.
- MOLNÁR Kálmán (1920): *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*. Eger, Egri Nyomda Rt.
- MOLNÁR Kálmán (1926): *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája.
- MOLNÁR Kálmán (1927): *A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége*. Pécs, Dunántúl Egyetemi Nyomdája.
- MOLNÁR Kálmán (1929): *Magyar közjog*. 3. kiadás. Pécs, Danubia.
- MOLNÁR Kálmán (1938): *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Pécs, Danubia.
- MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus.
- MOLNÁR Tamás (2015): A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi

- Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor.
- MÜLLER, Jan-Werner (2008): Alkotmányos patriotizmus. *2000*, 2008/5. sz. 12–20.
- NAGY Ernő (1887): *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Budapest, Eggenberger.
- NAGY Ernő (1890): *Magyarország közjoga. (Államjog)*. Második átdolgozott kiadás. Budapest, Eggenberger.
- NAGY Ernő (1902): A közjog tudományos műveléséről. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 25. sz. 215–216.
- NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski.
- NAGY Levente (2015): *Választás és arányosság. A demokratikus választások arányossági kérdései*. Debrecen, Dupress.
- NAGY Sándor (1984): A jogi oktatás és szervezete a debreceni református kollégiumban 1742–1914. In KOVÁCS Kálmán szerk.: *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- NEUSTADT, Richard E. (1960): *Presidential Power*. New York, Science Editions.
- NEUSTADT, Richard E. (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, The Free Press.
- NICOLET, Claude (1992): *La Republique en France – Etat des lieux*. Paris, Editions du Seuil.
- NÓTÁRI Tamás (2009): Cum dignitate otium – Cicero államvezetési koncepciója a Pro Sestio tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 50. évf. 4. sz. 473–498.
- OAKESHOTT, Michael (2001): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum.
- OLASZ Lajos (2009): A kormányzói jogkör. In ROMSICS Ignác szerk.: *A magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948*. Budapest, Osiris. 102–137.
- ÖHLINGER, Theo – EBERHARD, Harald (2012): *Verfassungsrecht*. Wien, Facultas.
- PACZKOWSKI, Andrzej (1997): *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989*. Budapest, 1956-os Intézet.
- PACZOLAY Péter (2003): Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel.
- PACZOLAY Péter (2014): Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE.
- PAINE, Thomas (1995): *Az ember jogai*. Budapest, Osiris – Readers International.
- PÁPAY Sámuel (1807): *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról az oda tartozó kifejezések gyűjteményével*. Veszprém, Özvegy Számmer Klára.
- PAKSY Máté – TATTAY Szilárd – TAKÁCS Péter (2009): Hit, értelem, közjó. A keresztény politikai bölcsélet főbb jellemzői. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államelmélet I.* Budapest, Szent István Társulat.
- PAP András László (2014a): Az Alaptörvény preferenciáiról. *Magyar Jog*, 61. évf. 12. sz. 686–698.
- PAP András László (2014b): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 245–263.
- PAP András László (2014c): Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében I. rész. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 4. sz. 1–11.
- PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz. 5–60.

- PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris.
- PARRAGI Mária (2000): A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. *Kisebbségkutatás*, 9. évf. 1. sz. 37–50.
- PATYI András (2013a): A jogállamiság. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó. 24–36.
- PATYI András (2013b): Jogállamiság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULER Gyula (1878): *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, MTA.
- PECZE Ferenc (1981): A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 223–274.
- PETRÉTEI József (2002): *Magyar alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2009a): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2009b): A frakciók szabályozásának kérdőjelei. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 31–34.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRÉTEI József (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó. 49–68.
- PILDES, Richard S. (2012): Elections. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.
- PLATÓN: *Az állam*. Jánosz István fordításában online elérhető: <http://mek.niif.hu/03600/03629/03629.htm> (letöltés ideje: 2016. 09. 01.)
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul eds. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- PÓKECZ KOVÁCS Attila (2014): *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PÓKECZ KOVÁCS Attila (2016): *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POKOL Béla (1998): A parlamentarizmus modelljei. In BÍHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- POKOL Béla (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Rejtjel.
- POKOL Béla (2016): A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 81–93.
- POKOL Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus.
- POLNER Ödön (1891): *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*. Budapest, Singer és Wolfner.
- POLNER Ödön (1902): *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*. Budapest, Singer és Wolfner.
- POSADA-CARBÓ, Eduardo ed. (1996): *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- POTÓ János (1988): Revíziós emlékművek. *História*, 10. évf. 2–3. sz. 41–42.

- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2018): A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok. *Parlament Szemle*, 3. évf. 1. sz. 27–40.
- PÖLÖSKEI Ferenc (1994): *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, Cégér.
- PRANDLER Árpád (1974): *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Budapest, KJK.
- P. SZABÓ Béla (2017): Hungarológiai munkácska államtudományi hangsúlyokkal a 17. század első feléből. *Gerundium. Egyetemtörténeti Közlemények*, 8. évf. 1. sz. 147–165.
- RÁCZ Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai.
- RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- RÁCZ Attila (1999): Alapvető jogok és jogforrások. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 10. sz. 546–549.
- RADBRUCH, Gustav (1973): *Rechtsphilosophie*. Achte Auflage. Stuttgart, K. F. Koehler Verlag.
- RAZ, Joseph (1979): The Rule of Law and Its Virtue. In RAZ, Joseph: *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Oxford, Clarendon Press.
- RAWLS, John (1997): *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris.
- RAWLS, John (1999): *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.
- RÉCSI Emil (1861): *Magyarország közjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott*. Buda-Pest, Pfeifer Ferdinánd.
- REDSLOB, Robert (1912): *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, Verlag von Veit & Comp.
- RIXER Ádám (2011): A vallás fogalmáról. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/rixer48.html> (letöltés ideje: 2019. 04. 06.)
- RIXER Ádám (2012): A történeti alkotmány helye a mai jogunkban. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, KGRE ÁJK. 44–102.
- RIXER Ádám (2018): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus.
- ROSENFELD, Michel (2010): The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community. In SAJÓ, András – UITZ, Renáta eds.: *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. The Hague, Eleven International Publishing.
- ROSENFELD, Michel (2011): Constitutional identity. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997): *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei*. Ford. Kis János, szerk. LUDASSY Mária. Budapest, PannonKlett.
- SAJÓ András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SAJÓ András (2003): A semlegesség doktrínái és az állam. *Beszélő*, 8. évf. 10. sz. 29–50.
- SALAMON László (2013): *Keresztény értékek a magyar Alaptörvényben*. Elérhető: https://barankovics.hu/_f/honlapra/salamon_laszlo_cloadas.pdf (letöltés ideje: 2019. 04. 06.)
- SALLAI János (2004): *Államhatárok*. Budapest, Press Publica.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás. Történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris.
- SÁRI János (2000): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris.
- SÁRI János (2007): A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- SÁRKÖZY Tamás (1981): *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*. Budapest, KJK.

- SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris.
- SCHANDA Balázs (2015a): Az államalkotó tényezők. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
- SCHANDA Balázs (2015b): Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának kérdése. *Magyar Jog*, 62. évf. 3. sz. 129–135.
- SCHANDA Balázs (2017): Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓSY Zoltán szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat.
- SCHAUER, Frederick (2014): A jogszabályok és a jog uralma. In BÓDIG Mátyás – GYÓRFI Tamás – SZABÓ Miklós szerk.: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor.
- SCHMITT, Carl (1992): *Politikai teológia*. Ford. PACZOLAY Péter. Budapest, ELTE Tempus.
- SCHÖDEL, Martinus (1629): *Disquisitio Historico-Politica, De Regno Hungariae*. Argentorati [Strasbourg], Johannes Repp.
- SCHVARCZ Gyula (1887a): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről. Első közlemény. *Magyar Igazságügy*, 27. kötet, 4. füzet.
- SCHVARCZ GYULA (1887b): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről. Harmadik közlemény. *Magyar Igazságügy*, 28. kötet.
- SCHWEITZER Gábor (2013): Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest–Pécs, Pázmány Press. 249–251.
- SCHWEITZER Gábor (2017): A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársasáig. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, Új folyam 5. évf. 1. sz. 27–38.
- SEMJÉN Zsolt (2003): *Egyházpolitika, egyház és politika – tegnap és ma*. Budapest, Szent István Társulat.
- SIEYÈS, Emmanuel-Joseph (2003): *Political Writings*. SONENSCHER, Michael ed. Indianapolis, Hackett.
- SILAGI, Michael (2011): A német alaptörvény preambuluma. In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex.
- SMUK Péter szerk. (2014): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Széchenyi István Egyetem.
- SMUK Péter (2015): A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör. 383–393.
- SMUK Péter: *Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája*. [Megjelenés alatt.]
- SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jog elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SÓLYOM László (2004a): A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet.
- SÓLYOM László (2004b): *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest, Rejtjel.
- SÓLYOM Péter (2016): A közjogtudomány interpretív felfogásához. In BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt szerk.: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna*. Budapest, MTA TK JTI – Opten Informatikai Kft.
- SOMOGYVÁRI István (2009): Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 11–24.

- SOMOGYVÁRI István (2009): *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. Elérhető: www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html (letöltés ideje: 2019. 04. 03.)
- SONNEVEND Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 7. évf. 2. sz. 27–37.
- SONNEVEND Pál (2014): A belső jog és a nemzetközi jog viszonya. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex.
- SOÓS Eszter Petronella (2013): A köztársaság-fogalom értelmezésének szintjei Franciaországban. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 2. sz. 51–69.
- SPALDING, Matthew (2011): *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*. Budapest, Common Sense Society – Századvég.
- STARCK, Christian (1995): *Der demokratische Verfassungsstaat*. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- STOLLEIS, Michael (2001): *Public Law in Germany 1800–1914*. Oxford, Berghahn Books.
- STUMPF István (2013): Hatalommegosztás. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas-Győr. 67–84.
- STUMPF István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég.
- SULYOK Márton (2011): Alkotmányozás Magyarországon. Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulmányok – Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. évf. 3. sz. 249–278.
- SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírók gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában*. Szeged, SZTE ÁJK.
- SULYOK Tamás – ORBÁN Endre (2017): Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓSY Zoltán szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 116–125.
- SZABÓ István (2000): *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest, Osiris.
- SZABÓ István (2006): A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. *Iustum Aequum Salutare*, 2. évf. 1–2. sz. 171–189.
- SZABÓ Miklós (1981): A többség hatalma és a kisebbség joga. *Világosság*, 22. évf. 12. sz. 757–763.
- SZAKÁLY Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2. sz. 24–38.
- SZAMEL Lajos (1958): *A jogforrások*. Budapest, KJK.
- SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv (1912): Jog és közjog. In SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *Parerga. Vegyes jogi dolgozatok*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
- SZATHMÁRY Béla (2004): *Magyar egyházjog*. Budapest, Századvég.
- SZEMERE Bertalan (1990): *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcról. Okmánytár*. Sajtó alá rendezte: HERMANN Róbert – PELYACH István. Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó.
- SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz.
- SZENTE Zoltán (2003): Anglia alkotmánytörténete 1603-tól 1688-ig. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán szerk.: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris.
- SZENTE Zoltán (2011): A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 3. sz. 1–13.
- SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó.

- SZENTE Zoltán (2016): Az Alaptörvény (2012–2015). In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI.
- SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYOK Gábor (2009): 19. § Az Országgyűlés. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 581–582.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2018): *Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK.
- SZENTPÉTERI István (1965): *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Budapest, Akadémiai.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2014): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág.
- SZONTAGH Vilmos (1932): *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban*. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája.
- TAKÁCS Albert (2015): Az alkotmányjogi felelősség természete és elemei. *Acta Universitatis Szegediensis. FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 1. sz. 133–160.
- TAKÁCS Albert (2018): Hatalommegosztás. In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus.
- TAKÁCS Imre (1963): *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, KJK.
- TAKÁCS Péter (2011a): *Államtan*. Budapest, NKE.
- TAKÁCS Péter (2011b): Az Alkotmány legitimitása. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2. évf. 1. sz. 58–65.
- TAKÁCS Péter (2015a): A magyar állam átnevezéséről. *MTA Law Working Papers*, 2015/7. sz.
- TAKÁCS Péter (2015b): *A rózsza neve: Magyar Köztársaság. Az államok nevéről és a magyar állam átnevezéséről*. Budapest, Gondolat.
- TAKÁCS Péter (2015c): Az államok nevéről. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 1. sz. 44–74.
- TAKÁCS Péter szerk. (2015d): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat.
- TAKÁCS Péter – KÖNCZÖL Miklós (2009): Eszmény és valóság a politikában. Az ókori görög állam-bölcsélet vázlatja. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államelmélet I*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TÉGLÁSI András (2014a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE. 317–340.
- TÉGLÁSI András (2014b): Az alkotmányozás sajátosságai. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 19–29.
- TEGZES Ferenc (2010): Egy tér a revíziós politika szolgálatában – A Pécsi Országzászló szerepe a város társadalmi életében. In MÁRFI Attila szerk.: *Utcák, terek, épületek Pécssett*. Pécs, Baranya Megyei Levéltár.
- TESZELSZKY, Kees (2011): Respublica et Status Regni Hungariae. Magyarország kora-újkori reprezentációja Európában és a republikánus politikai gondolkodásban. *Századvég*, 16. évf. 61. sz. 97–105.
- THEWREWK-PALLAGHY Attila (1930): A közjogi tudomány újabb problémái. *Társadalomtudomány*, 10. évf. 5–6. sz.
- TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK.
- TILL Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*. PhD-értekezés. Budapest–Róma, ELTE ÁJK.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1841): *A demokrácia Amerikában*. Buda, Egyetemi Nyomda.
- TOMCSÁNYI Móric (1931): A magyar közjog és jogtörténet téves szemlélete. *Magyar Jogi Szemle*, 1931. április.

- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közbjoga*. Második bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TOMCSÁNYI Móricz (1940): *Magyarország közbjoga*. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közbjoga*. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TÓTH András (2012): Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem.
- TÓTH Csaba (2015): Választási rendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK.
- TÓTH Judit (2002): Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In TÓTH Károly szerk.: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, Officina Press.
- TÓTH Judit (2004): *Státuszjogok*. Budapest, Lucidus.
- TÓTH Judit (2006): Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula. 419–426.
- TÓTH Judit (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzeti közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.
- TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai). *Jogelméleti Szemle*, 13. évf. 2. sz. 178–196.
- TÓTH Károly (2006): A szuverenitás. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex.
- TÓTH László (2017): A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében. *Parlamentari Szemle*, 2. évf. 2. sz. 47–68.
- TÖRÖK Lajos (1971): *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere*. Budapest, KJK.
- TRIBE, Laurence H. (1988): *American Constitutional Law*. Second Edition. Mineola, New York, The Foundation Press.
- TRÓCSÁNYI László (2013): „Nem azonos startvonalról indulunk”. In MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter szerk.: *Mérlegen az alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. Budapest, HVG-ORAC. 69–88.
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- TRÓCSÁNYI László (2015a): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
- TRÓCSÁNYI László (2015b): Alapvetések. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.

- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- TROPER, Michel (2001): *La théorie du droit, le droit, l'État*. Paris, Presses Universitaires de France.
- UITZ Renáta (2016): Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 186–187.
- UITZ Renáta (2017): A lelkiismereti és vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában – a Kokkinakis-ítélettől az állami semlegesség követelményéig. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 4. sz. 106–116.
- VAJDA Zoltán (1998): Republikanizmus az Amerikai Egyesült Államok 18–19. századi történetében. *Aetas*, 13. évf. 4. sz.
- VARGA Csaba (2011): Jogállamiság: egy éthosz dilemmája. *Társadalomkutatás*, 29. évf. 3. sz.
- VARGA Zs. András (2011): A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/2.
- VARGA Zs. András (2012): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.
- VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 143–144.
- VÁRNAY Ernő (2007) Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 10. sz. 423–436.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex.
- VINCZE Attila (2010): Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit szerk.: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA.
- VÖRÖS Imre (1993): *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság*. Budapest, Unio.
- VÖRÖS Imre (2011a): Európai alkotmányjog – magyar alkotmányjog. Konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 396–399.
- VÖRÖS Imre (2011b): Preambulumot az Alkotmányhoz – de melyet? In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex.
- VÖRÖS Imre (2012): *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet.
- VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 44–57.
- VUTKOVICH Sándor, ifj. (1894): *A ministeri felelősség*. Pozsony, Wigand.
- VUTKOVICH Sándor, ifj. (1896): *A felsőházak szervezete a főbb államokban*. Pozsony, Wigand.
- WARE, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- WEBER, Max (2004): *A tudomány és politika mint hivatás*. Budapest, Kossuth.
- WIENER György (2010): Választás és rendszerváltás – 1990. In FÖLDES György – HUBAI László szerk.: *Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010*. Budapest, Napvilág. 307–312.
- WRIGHT, Georg Henrik von (1963): *Norm and Action*. London, Routledge & Kegan Paul.
- ZÁSZKALICZKY Márton (2015): Eszmetörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 3. sz. 14–25.

- ZILLER, Jacques (2003): Sovereignty in France: Getting Rid of the *Mal de Bodin*. In WALKER, Neil ed.: *Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart.
- ZLINSZKY János (1994): *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég.
- ZLINSZKY János (1998): *Ius publicum*. Budapest, Osiris.
- ZSEDÉNYI Béla (1927): *A törvényhatóságok képviselete az országgyűlésen*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Rt.
- ZSEDÉNYI Béla (1931): *Molnár Kálmán Magyar közjoga*. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája.

Vákát oldal

Szerzők

Cserny Ákos egyetemi docens, Testnevelési Egyetem.

Erdős Csaba adjunktus, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar – Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Gárdos-Orosz Fruzsina tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – egyetemi docens, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.

Halász Iván tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – tanszékvezető, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

Horváth Attila adjunktus, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

Orbán Balázs András tanársegéd, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

Takács Albert tanszékvezető, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi tanulmányok Kar.

Téglási András oktatási dékánhelyettes, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar – főtanácsadó, Alkotmánybíróóság.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Bíró Csilla

Korrektor: Szabó Ilse

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-24-6 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-25-3 (EPUB)

ISBN 978-615-6020-26-0 (PDF)

ISSN 2630-919X

Az államtudományi képzés hallgatói három szemeszteren át hallgatnak alkotmányjogi ismereteket. Elsősorban számukra készült e bevezető jellegű tankönyv, amelyben olyan témák kaptak helyet, mint az alkotmány fogalma, az alkotmányos demokrácia, továbbá annak olyan meghatározó elemei, mint a jogállamiság, a hatalommegosztás, a demokrácia, a republikanizmus, a politikai közösség, az állam vallási és világnézeti semlegessége, az alkotmányos identitás vagy a magyar kontextusban immár megkerülhetetlen történeti alkotmány fogalma. Ezeket a fogalmakat és értékeket a szerzők megpróbálták beágyazni az egyetemes alkotmányjogi gondolkozás kereteibe, de kitértek azok magyarországi vonatkozásaira és összehasonlító, valamint történeti vizsgálatára is. Ugyancsak hangsúlyos szerepet kaptak az állam összetevőivel és az államhatárral kapcsolatos ismeretek, amelyek sok tekintetben az alkotmányjog és a nemzetközi jog határán mozognak. Végül a tankönyvbe bekerült a gazdasági alkotmány, a jogforrások és a többszintű alkotmányosság kérdésköre is. Ezekon a témákon belül tárgyalja a belső és európai, illetve a nemzeti és nemzetközi jog kapcsolatát is.

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

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE