

Az Alaptörvény értékei

Értékkatalógus

**Gáva Krisztián – Smuk Péter –
Téglási András**



Gáva Krisztián – Smuk Péter – Téglási András

Az Alaptörvény értékei

ÉRTÉKKATALÓGUS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

BUDAPEST

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

Szerzők:

dr. Gáva Krisztián
dr. Smuk Péter
dr. Téglási András

Szakmai lektorok:

Prof Dr. Varga Zs. András
Prof Dr. Kukorelli István

A hatályosítást 2021-ben végezte:

dr. Erdős Csaba

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2021. március 22.

Kiadja:

© NKE, 2021

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

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

I. A nemzetállami lét alapjai, történeti szemlélet.	7
1. A Nemzeti hitvallás mint preambulum és értelmezési keret	7
2. Hazánk neve [A cikk]	8
3. A hivatalos nyelv, a magyar nyelv és a jelnyelv védelme [H) cikk]	8
4. A történeti alkotmány vívmányai mint értelmezési keret, és az ezen alapuló nemzeti önazonosság.	8
5. Független, demokratikus jogállam [B cikk (1) bekezdés]	9
6. Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt [E) cikk (3) bekezdés]	9
7. Magyarország zászlajának színeihez fűződő értéktartalom [I) cikk (2)]	10
8. Történelmi zászlók és címerek [I) cikk (3)]	10
9. Nemzeti ünnepek, állami ünnep [J) cikk]	10
10. A hivatalos pénznem [K) cikk]	10
11. A kommunista diktatúra hatásai [U) cikk]	11
II. Az állampolgárokkal való kapcsolat, társadalmi felelősségvállalás	12
1. A határon kívül élő magyarokért viselt felelősség részletesebb kifejtése [D) cikk].	12
2. Állampolgárság megszerzése vérségi elv alapján [G) cikk]	12
3. Az egyén önmagáért viselt felelőssége, hozzájárulás közösségi célokhoz [O) cikk].	13
4. Munkavégzéssel hozzájárulás a közösség gyarapodásához [XII. cikk (1) bekezdés]	13
5. Munkalehetőségek teremtése [XII. cikk (2) bekezdés]	13
6. A családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők kiemelt védelme [XV. cikk (5) bekezdés].	13
7. Szülők és gyermekek kölcsönös gondoskodási kötelezettsége, „szülőtartás” [XVI. cikk (3)–(4) bekezdés]	14
8. A nők fokozott védelme a nyugdíjazásnál [XIX. cikk (3)–(4) bekezdés]	14
9. GMO-mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása [XX. cikk (2) bekezdés].	14
10. A „szennyező fizet” elve, hulladék behozatalának tilalma (XXI. cikk).	15
11. A hajléktalanok segítése, emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása (XXII. cikk)	15
12. A közterhek megállapításánál a gyermeknevelés kiadásainak figyelembe vétele [XXX. cikk (2) bekezdés]	15
13. Az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer [XXXI. cikk (2) bekezdés]	16
III. Az állam alapértékei	17
1. Házasság és család alapfogalmai, gyermekvállalás támogatása, családok védelméről szóló törvény tételezése [L) cikk]	17
2. Az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága mint a gazdaság alapjai [M) cikk (1) bekezdés]	17
3. Tisztességes gazdasági verseny; fellépés az erőfölénnyel való visszaélés ellen; a fogyasztói jogok védelme [M) cikk (2) bekezdés]	17
4. Fenntartható költségvetési gazdálkodás elve [N) cikk]	18
5. A természeti erőforrások, különösen a termőföld és a kulturális értékek kiemelt védelme [P) cikk]	18
6. A nemzetközi együttműködés céljai: a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, az emberiség fenntartható fejlődése [Q) cikk (1) bekezdés].	18
7. Az ember egyéni és közösségi jogainak nevesítése [I. cikk (2) bekezdés]	19

8. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár [XIII. cikk (1) bekezdés]	19
9. Az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek alkalmazása (XXVI. cikk).	19
IV. Államszervezeti kérdések	20
1. A hatalommegosztás elve [C] cikk (1) bekezdés]	20
2. A hatalom erőszakos megszerzésének tilalma, ellenállási jog [C] cikk (2) bekezdés].	20
3. Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult [C] cikk (3) bekezdés]	20
4. A NAIH tételezése: a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság [VI. cikk (3) bekezdés].	21
5. A Magyar Művészeti Akadémia [X. cikk (3) bekezdés]	21
6. A felsőoktatási intézmények gazdálkodása és kapcsolatuk a Kormánnyal [X. cikk (3) bekezdés].	22
7. A népszavazásra vonatkozó új szabályok (8. cikk)	22
8. Nemzetiségek parlamenti részvétele [2. cikk (2) bekezdés]	22
9. A képviselői szabad mandátum és egyéb jogállási értékek (4. cikk)	23
10. Az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörei, országgyűlési őrség [5. cikk (7); (9) bekezdés]	23
11. A Kormány parlamenti felelőssége, helye a hatalommegosztásban (15. cikk)	24
12. Kormányhivatalok, kormánytisztviselői jogállás intézményesítése (17. cikk)	24
13. Önálló szabályozó szervek létrehozása (23. cikk).	25
14. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek nevesítése	25
15. Valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése, actio popularis megszüntetése utólagos normakontrollnál (24. cikk)	25
16. Az Alkotmánybíróság tagjainak és elnökének megbízatására vonatkozó szabályok módosítása [24. cikk (8) bekezdés].	26
17. A jogszabály megalkotójának, a törvény kezdeményezőjének meghallgatása (véleményének beszerzése) egyes alkotmánybírósági ügyekben [24. cikk (7) bekezdés]	26
18. A bíróság tevékenysége, az Országos Bírósági Hivatal felállítása, bírák és ügyészek nyugdíjkorhatárának szabályozása (25., 26. és 29. cikk).	26
19. Az alapvető jogok biztosának intézménye (30. cikk)	27
20. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, önkormányzati rendeletalkotás és a kormányhivatal kapcsolata [32. cikk (4)–(5) bekezdés; 34. cikk (4) bekezdés]	28
21. A helyi önkormányzati kölcsönfelvétel Kormány általi hozzájáruláshoz kötése [34. cikk (5) bekezdés]	28
22. Helyi önkormányzati választások öt évente [35. cikk (2) bekezdés]	28
V. Jogrendszer szabályozása	29
1. A nemzetközi szerződések kihirdetésének kötelezettsége, dualista rendszer [Q] cikk (3) bekezdés].	29
2. Az Alaptörvény értelmezése a rendelkezések céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban [R] cikk (3) bekezdés].	29
3. Az Alaptörvény megalkotására és módosítására irányuló eljárás [S] cikk].	29
4. Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [T] cikk (3) bekezdés].	30
5. Sarkalatos törvények intézménye [T] cikk (4) bekezdés]	30
6. A köztársasági elnöki vétó típusainak összefüggése, hatásai [6. cikk (2)–(9) bekezdés].	30
7. Az Országgyűlés és a Kormány jogköreinek pontosítása az uniós döntéshozatalban (19. cikk).	31
8. Jogszabályok értelmezésére vonatkozó alaptörvényi szabály meghatározása (28. cikk).	31

VI. Alapjogok	32
1. A szükségességi-arányossági teszt nevesítése alapjog-korlátozásnál [I. cikk (3) bekezdés].....	32
2. Jogi személyek alapjogai [I. cikk (4) bekezdés]	32
3. Az emberi méltóság sérthetlensége (II. cikk)	32
4. A magzati élet védelme (II. cikk)	33
5. Az emberkereskedelem, a szolgátság, az emberi fajnevesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználásának, valamint az emberi egyedmásolásnak a tilalma [III. cikk (1)–(3) bekezdés]	33
6. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés [IV. cikk (2) bekezdés]	33
7. A személy és a tulajdon elleni jogtalan támadás elhárítása (V. cikk).....	34
8. A magán- és családi élet védelmének kifejezett nevesítése [VI. cikk (1) bekezdés]	34
9. A vallási közösségek önállósága, az állam és a vallási közösségek együttműködése, sarkalatos törvényi szabályozás terjedelme [VII. cikk (2)–(5) bekezdés]	34
10. A választási kampányhirdetések szabályai [IX. cikk (3) bekezdés]	35
11. Sajtószabadság és pluralizmus, demokratikus közvélemény [IX. cikk (2)–(3) bekezdés] ..	35
12. A véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltóság kapcsolata [IX. cikk (4)–(5) bekezdés]	35
13. A felsőoktatásban részesülés anyagi támogatásának feltételei [XI. cikk (3) bekezdés] ..	36
14. A csoportos kiutasítás tilalma [XIV. cikk (1) bekezdés] és a non-refoulement elve [XIV. cikk (2) bekezdés].....	36
15. A munkaügyi kapcsolatok részletes szabályozása (XVII. cikk)	36
16. A gyermekmunka tilalma, munkahelyi védelem (XVIII. cikk).....	37
17. A választójog gyakorlásának feltételei, kizárás a választójogból [XXIII. cikk (4)–(6) bekezdés]	37
18. A hatósági eljárások garanciális szabályai: észszerű idő, pártatlanság, indokolás, jogellenesen okozott kár megtérítése (XXIV. cikk)	38
19. A törvény előtti egyenlőség.	38
VII. Nemzetgazdasági szempontok beemelése	39
1. Közpénzügyi fejezet (36–44. cikk)	39
2. A nemzeti vagyon fokozott védelme	39
VIII. Az állam biztonságával összefüggő szempontok hangsúlyosabb megjelenítése	40
1. Terrorveszélyhelyzet bevezetése (51/A. cikk).....	40
2. A rendőrségre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és a katonai műveletekben való részvételre vonatkozó szabályok egységes összefoglalása (46–47. cikk)	40
3. Különleges jogrend elkülönült és egységes szabályozása (48–54. cikk).....	40
IX. Környezetvédelmi szempontok kiemelése	41
1. A fenntartható fejlődés mint a nemzetközi együttműködés egyik célja [Q] cikk (1) bekezdés].....	41

I. A NEMZETÁLLAMI LÉT ALAPJAI, TÖRTÉNETI SZEMLÉLET

1. A *Nemzeti hitvallás* mint preambulum és értelmezési keret

Az alkotmányok szövegének nem szükségszerű kiegészítője a preambulum, azaz a bevezető rész. A preambulumok hosszúsága és tartalma is változó. Jellemzően ünnepélyes megfogalmazásban tartalmazhatják a jogalkotó megjelölését, azt, hogy e jogalkotói hatalom honnan ered (például nép, nemzet), történelmi narratívát, az alapvető értékek deklarációját, továbbá egyéb elemeket, például az Istenre való utalást. Míg az Alkotmánynak az 1989-ben módosított preambuluma egyetlen rövid mondat volt, és annak egyetlen szóval jellemezhető lényegi tartalma az *ideiglenesség*, addig a *Nemzeti hitvallás* nemzetközi viszonylatban is hosszú, az említett tartalmi elemek mindegyikét felvonultató, a tartósság igényével megalkotott önálló szerkezeti egység az Alaptörvényben.¹

Bár formálisan nem része a *Nemzeti hitvallás*nak, de célját és tartalmát illetően ahhoz szorosan kapcsolódik az Alaptörvény első sora, nemzeti imánk, a *Himnusz* első mondata. Ez nem pusztán idézete a költeménynek, de Isten említésével magasztos felütést is ad az Alaptörvénynek.

A *Nemzeti hitvallás* – a *Záró és egyes rendelkezéseket* követő záró szöveggel, a posztambulummal együtt – rögzíti az Alaptörvény megalkotásának módját. Jogalkotóként a megválasztott Országgyűlés alkotmányozó hatalommal bíró tagjai szerepelnek, de ez a formális elem a *Nemzeti hitvallás* megfogalmazásában – nem titkolt módon az Egyesült Államok alkotmányának bevezetőjéhez hasonlóan – az egész nemzetnek mint a szuverenitás hordozójának az akaratnyilvánításával fonódik össze („MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI [...]”). Az alkotmányozói mandátum a politikai nemzetől származik, és a 2010-ben tartott választások eredményeként jött létre a posztambulum szerint. A *Nemzeti hitvallás* egészének kiindulópontja a nemzeti összetartozás, a nemzet tagjainak nemzetállami keretek közötti együttélésre vonatkozó szándéka, szövetsége, amelyben államalkotó tényezőként ismerik el Magyarország nemzetiségeit is. A *Nemzeti hitvallás* első része történeti narratívaként bemutatja a nemzetállami lét mérföldköveit: az egyetlen nevesített személy, Szent István államszervező tevékenységét; a nemzeti szuverenitás megvédését, illetve visszaszerzését szolgáló őseket; a magyarok szellemi alkotásait; az Európát védő és értékeit gazdagító magyarságot; a kereszténység nemzetmegtartó szerepét; valamint felidézti a nemzet múlt században bekövetkezett részekre szakadását. A *Nemzeti hitvallás* második része megfogalmazza azokat az alapvető értékeket, amelyek köré az Alaptörvény a normatív rendelkezéseit építeni kívánja, a polgárok egymás közti, illetve az állammal való viszonyában. Ezek jellemzője az individuális értékek biztosításán túl a közösségi értékek fontosságának hangsúlyozása. Az emberi méltóság és az egyéni szabadság mellett kiemelt értéket képvisel a közösségi összefogás és ennek alapvető keretei: a család és a nemzet. Alapértékként jelenik meg a munka – mint az emberi becsület és a közösség erejének alapja – és a szolidaritás, az állam és polgára közös céljaiként pedig a jó élet, a biztonság, rend, igazság, szabadság, illetve a polgárokat szolgáló állam eszméje. A harmadik részben az alkotmányos folytonosság felmutatására törekszik az alkotmányozó, amikor a történeti alkotmány vívmányainak és az alkotmányos folytonosságot megtestesítő Szent Korona tiszteletben tartásának kinyilvánításával, valamint a 20. század nemzeti szuverenitást nélkülöző időszakának rendjét elutasítva – az 1956-os forradalom pillérére át –

¹ *Magyarország Alaptörvénye*. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (A letöltés dátuma: 2017. június 30.)

a nemzeti hagyományokhoz köti az 1990 utáni alkotmányfejlődést. A *történeti alkotmány vívmányainak* fogalmát a szöveg nem fejti ki, ezeket az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdte beazonosítani. Az kétségtelen, hogy ezek közé a Szent István uralkodásától 1944-ig tartó időszak azon alkotmányi természetű jogintézményei tartozhatnak, amelyek nem állnak ellentétben a hatályos Alaptörvénnyel (például parlamentarizmus, bírói függetlenség). A negyedik, záró rész pedig az Alaptörvény jellegét rögzíti (a jogrend alapja; szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között), valamint hitet tesz a megújulás szükségessége és az ennek alapján beteljesedő reményteli jövő mellett.

A *Nemzeti hitvallás* azonban nem pusztán ünnepélyes bevezető vagy „lelki felkészítő” a normaszöveg befogadásához, hanem szerves része az Alaptörvénynek, sőt a teljes szövegre kisugárzik, hiszen az Alaptörvény valamennyi rendelkezését a *Nemzeti hitvallással* összhangban kell értelmezni [lásd: R) cikk].

2. Hazánk neve [A cikk]

Jelentőséggel bír, hogy az *Alapvetés* rész első rendelkezése, az A) cikk nagybetűvel szedve a „HAZÁNK” szóval kezdődik. Ez arra utal, hogy az *Alapvetés* az Alaptörvényt létrehozó közösség identitását meghatározó, alapvető rendelkezéseket tartalmazza. E jelzésen túl az A) cikk rögzíti hazánk nevét: Magyarország. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány), már a címében is rögzítette (majd rendelkezéseiben is), hogy az államformát az ország nevének tekinti. Az államforma megjelölésének elhagyása a hivatalos országnévből egyrészt a polgárok által ezer éve használt természetes megnevezésre való áttérést jelenti, másrészt kifejezi azt a kontinuitást, amely az államalkotó nemzet tagjait évszázadok óta, államformától függetlenül összeköti. Mindez természetesen nem érinti a köztársasági államforma tartalmi átértékelését, amelyet a B) cikk (2) bekezdése rögzít.

3. A hivatalos nyelv, a magyar nyelv és a jelnyelv védelme [H) cikk]

Az Alkotmány a magyar nyelvről semmilyen formában nem rendelkezett, pedig az a nemzeti identitásunk egyik alapeleme. Az Alaptörvény már a *Nemzeti hitvallás*ban is utal „egyedülálló nyelvünk” ápolására, megvédésére. Ezt konkretizálja a H) cikk, amely Magyarország hivatalos nyelveként deklarálja a magyart. Emellett állami kötelezettségként határozza meg a magyar nyelv és annak sajátos megjelenési formájának, a magyar jelnyelvnek a védelmét.

4. A történeti alkotmány vívmányai mint értelmezési keret, és az ezen alapuló nemzeti önazonosság

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vonatkozásában egy új védendő értéket állapított meg: az alkotmányos identitást vagy alkotmányos önazonosságot. Ennek tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései révén bontja ki esetről-esetre, különös figyelemmel a történeti alkotmány vívmányaira. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatát követően az Alaptörvény hetedik módosítása – a Nemzeti Hitvallás kiegészítésével – az Alaptörvény szövegében is megjelenítette a történeti alkotmány és a nemzeti önazonosság közti kapcsolatot, kimondva, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége. Tulajdonképpen olyan alkotmányos elvek és intézmények katalógusának megállapításáról van szó, amelyek nélkül az Alaptörvény elvesztené nemzeti jellegét. A magyar alkotmányos önazonosság szegletkövei lehetnek például: 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. Ezek az elvek és intézmények a

magyar történeti alkotmány olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és az egész jogrendszer nyugszik. Az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Ugyan az alkotmányos önazonosság védelme először az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelent meg mint az Alkotmánybíróság feladata [22/2016. (XII. 5.) AB határozat], az Alaptörvény hetedik módosítása nyomán alkotmányi szinten deklarált szabály, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége [Alapvetés R) cikk (4) bekezdés].

5. Független, demokratikus jogállam [B cikk (1) bekezdés]

Már az Alkotmány is rögzítette hazánk független, demokratikus jogállami jellegét. E három lakonikus fogalom mögött – különösen a *jogállamiság* tekintetében – alkotmánybírósági levezetések, megállapítások tucatja állt. Az Alaptörvény hatálybalépése óta azonban – a szöveg változatlansága mellett – a fogalmak tartalmi módosulásának lehetünk tanúi.

A *függetlenség* Magyarország mint területi egység és mint politikai entitás autonóm, külső hatalom befolyásától mentes cselekvési képességét jelenti mind hazai viszonylatban, mind a nemzetközi kapcsolatokban. A nemzetközi közösségi rendszerben kölcsönös előnyök érdekében természetesen önként átadhat bizonyos jogokat, ez azonban nem lehet olyan mértékű, amely kiüresítené a szuverenitás forrását, a magyar nemzet hatalomgyakorlását, illetve a közhatalom intézményeinek nemzet általi ellenőrizhetőségét [22/2016. (XII. 5.) AB határozat].

A *demokrácia* fogalmi kritériumai az Alaptörvény egyes konkrét rendelkezéseiben lelhetők fel. A legfontosabbak: a nép a közhatalom forrása; népképviselői alapú törvényhozás, illetve a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás lehetősége; rendszeres, széles választójogon alapuló, szabad választások; többpártrendszer; többségi elven alapuló kormányzás (de ellenzéki jogok is); alapvető jogok garantálása.

A *jogállamiság* fogalmának tartalmát egyrészt az Alaptörvényben található konkrét szabályok (például általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály állapíthat meg; a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel; alapjogok tiszteletben tartása; hatalommegosztás; jogvédelem lehetősége és független bírászkodás), másrészt egyéb, az Alkotmánybíróság által kiolvasztott elemek (például jogbiztonság) alkotják. Míg az Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság a *jogállamiság* fogalmát szélesebb értelemben alkalmazta – számos esetben a „láthatatlan alkotmány” részeként –, az Alaptörvény védelmében eljáró Alkotmánybíróság mérsékeltebb, a fogalomhoz csak egyértelműen köthető körben (például visszaható hatályú jogalkotás tilalma) állapítja meg az intézmény sérelmét.

6. Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt [E) cikk (3) bekezdés]

Az E) cikk (3) bekezdése a T) cikkekre tekintettel teszi egyértelművé, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt nemcsak a szuverén nemzeti jogalkotó által kibocsátott Alaptörvény és a jogszabályok írhatnak elő, hanem európai uniós tagságunk révén az Európai Unió joga is. Természetesen ez csak abban az esetben érvényesülhet, amennyiben Magyarország az E) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvényből eredő egyes – az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló nemzetközi szerződés által meghatározott – hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja, és amennyiben ez a típusú hatáskörnyakörölés

- az uniós alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges,
- összhangban áll az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá
- nem korlátozza Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami be rendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

7. Magyarország zászlajának színeihez fűződő értéktartalom [I] cikk (2)]

Az Alaptörvény a nemzeti zászlónak mint alapvető nemzeti jelképnek nemcsak pusztá leírását tartalmazza, hanem egyrészt képileg is megjeleníti, másrészt pedig a nemzeti színekhez történelmileg kapcsolt szimbolikus jelentéstartalmakat is rögzíti. A piroshoz – amely az Árpád-ház hadizászlóitól kezdve domináns színe volt e jelképünknek – az erőt; a címerben még ezüst, a zászlón már fehér színhez a haza iránti hűséget; a zöldhöz a jövőbe vetett reményt társítja.

8. Történelmi zászlók és címerek [I] cikk (3)]

Az Alaptörvény amellet, hogy meghatározza a hivatalos címert és zászlót, és rögzíti azok képét, teret enged annak a korábbi hagyománynak is, hogy egyes közjogi méltóságok, intézmények, valamint a polgárok e két jelképet az Alaptörvényben megjelölttől eltérő, valamilyen történelmileg kialakult, más formában is használják. A két jelképen a változtatás egyrészt csak kisebb mértékű és formai jellegű lehet, másrészt pedig annak valamilyen történelmi előzményen, hagyományon kell alapulnia. Az eltérő használatra jogosultakat és az eltérő forma leírását is a *Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. sarkalatos törvény* tartalmazza. E törvény a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és a Magyar Nemzeti Bank esetében engedi meg a címer kiegészítő motívumokkal történő megjelenítését, a polgárok számára pedig a címerrel ellátott zászló használatát.

9. Nemzeti ünnepek, állami ünnep [J] cikk]

Nemzeti ünnepeink a nemzeti összetartozás kifejezésének szimbolikus eseményei, amelyek az emberek számára mindig is nemzeti jelképnek számítottak. Ezek alaptörvényi szintre emelése e közgondolkodásnak megfelelő, méltó formában rögzíti nemzeti történelmünk három csúcspontját. Szent István király uralkodása, az 1848–49-es forradalom és szabadságharc, valamint az 1956-os forradalom és szabadságharc vitathatatlanul kimagaslanak történelmünkéből, felidézésük ma is identitásőrző erővel bír, az ezekhez kötött emléknepok a közösségi összetartozás megélésnek fontos alkalmak. Emellett augusztus 20-a az állam alapítására, államiságunk megőrzésére emlékeztető hivatalos állami ünnep is.

10. A hivatalos pénznem [K] cikk]

Egy szervezett, gazdasági funkciókat is betöltő szuverén közösség hatékony működéséhez ma már elengedhetetlen, hogy tagjai megegyezzenek egy mindenki által elfogadható, bizonyos tekintetben a közösség identitását is kifejező egységes fizetőeszközzel. E fizetőeszköz a polgárok mindennapjainak része; használatával, elfogadásával újra meg újra megerősítést nyer, hogy a közösség tagjai – fenntartva az erre vonatkozó megegyezést – közös monetáris rendszerbe tartoznak. A pénznek ez a társadalom és az állam életében betöltött alapvető szerepe és a monetáris rendszernek a közösség életére való befolyása indokolta, hogy az ország hivatalos pénzneme megjelenjen az Alaptörvényben. A csaknem 800 éves hagyománnyal bíró *forint* elnevezést nemzeti jelentőségű jelképnek kijáró tisztelet övezi. Ezen túl azonban azt is jelenti: Magyarországnak saját valutája van, önálló monetáris politikát folytat. Az Európai Unió monetáris rendszeréhez való csatlakozás esetén a pénznem elnevezésének megváltozása jelezheti majd, hogy mi magyarok már egy európai monetáris közösséghez tartozunk.

11. A kommunista diktatúra hatásai [U) cikk]

Az Alaptörvény világos határvonalat kíván húzni nemcsak a demokrácia és a zsarnokság között, hanem a magyar történelem zsarnoki és demokratikus időszakai között is. A *Nemzeti hitvallás* szerint hazánk új demokráciája 1990. május 2-án kezdődött, amelyet a B) cikk demokratikus jogállami klauzulája rögzít normatív erővel. Az ezt közvetlenül megelőző kommunista diktatúra rendszerváltáson átívelő társadalmi és politikai hatásai, következményei pedig nem csupán az új jogállami jogintézmények alapján ítéelhetők meg, hanem történelmi igazságtétel jegyében is; igazságtétel a korábbi rendszerben elkövetett, s politikai okokból nem szankcionált jogsértésekért, és válasz a történelmi bűnökre [(1) bekezdés a)–i)]. Az Alaptörvény U) cikke egyrészt kinyilvánítja a diktatúra hatalombirtokosainak történelmi felelősségét, másrészt elrendeli egyes bűncselekményeik elévülhetetlenségét vagy elévülésének újraindítását, a nyugdíjaik és más juttatásaik csökkentésének lehetőségét, valamint meghatároz a diktatúrával kapcsolatos történelmi emlékezetet támogató intézkedéseket. Mindez az alkotmányozó szándéka szerint a társadalom erkölcsi megtisztulását, a történelmi felelősség legalább részleges érvényre juttatását – s végső soron a demokrácia és a kommunista diktatúra értékrendszerének markáns elkülönítését szolgálja.

II. AZ ÁLLAMPOLGÁROKKAL VALÓ KAPCSOLAT, TÁRSADALMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁS

1. A határon kívül élő magyarokért viselt felelősség részletesebb kifejtése [D) cikk]

A magyar kulturális nyelvi nemzet nem csak Magyarország politikai határain belül él. A 20. század történelmi öröksége, hogy a történeti Magyarország területének nagyobb részét elveszítette, és magyar ajkú lakosok milliói kerültek a szomszédos államok joghatósága alá. További népmozgások a nemzet tagjainak távolabbi vándorlását és letelepedését eredményezték (például az Amerikai Egyesült Államokban stb.). Az Alkotmányunk 1989-es módosításával megjelent az állam számára feladatot megfogalmazó – más országok alkotmányában sem ismeretlen – *felelősségi klauzula*, amelyet az Alaptörvény bővebb kifejtéssel vett át. Mindezt már a *Nemzeti hitvallás* is hangsúlyozza: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” A felelősségi klauzula értelmében Magyarország értéknek tekinti, hogy a határain kívül élő magyarok megtartsák nemzeti identitásukat, és ne asszimilálódjanak. A magyar identitás megőrzése érdekében az állam különféle eszközökkel élhet az alkotmányozó szerint, amelyeket a D) cikk fel is sorol. Ez olyan általános fordulatokat tartalmaz, amelyek mellett a magyarságpolitika számára további mozgástér biztosított különféle újabb, konkrét eszközök, intézkedések alkalmazására, természetesen a nemzetközi jog keretei között. A D) cikkből nem következik szükségszerűen, de a felelősségi klauzula (szellemisségének) egyértelmű megvalósítására szolgált a honosítás 2010-es és a választójog 2011-es újraszabályozása is, a kulturális nyelvi nemzet tagjainak a politikai nemzethez közelítése, jogilag releváns kapcsolódásuk létrehozása érdekében. A felelősség viselése és a magyar identitás megőrzése mellett a cikk alapértékként tételezi a magyar nemzet egységességét és összetartozását is.

(2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről)

2. Állampolgárság megszerzése vérségi elv alapján [G) cikk]

Az állampolgárság keletkezésének általánosan elfogadott – de nem minden ország által követett és nem is kizárólagos – elve a vérségi elv, a *ius sanguinis*. A korábbi Alkotmányunk az állampolgársághoz fűződő egyes státuszjogokon (és kötelezettségeken) túl nem szabályozta az állampolgárság keletkezését és megszerzését. Mivel a nemzetközi jog általában a szuverén államok jogának tartja az állampolgárságról való döntést, ennek alapvető szabályai a szuverenitás magját képezik, és alkotmányos szabályként való rögzítésük indokolt. Az állampolgársági közösséghez tartozás alapvető elvének rögzítése is ezt a szuverén értéket fejezi ki. A vérségi elv preferálása a területi elvvel szemben továbbá segítséget nyújt az anyaországi politikai közösség és a határon túl élő magyarok közötti kapcsolat, valamint a magyar identitás fenntartásában.

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

3. Az egyén önmagáért viselt felelőssége, hozzájárulás közösségi célokhoz [O] cikk]

Az Alaptörvény szerint az egyén felelősséget visel önmagáért, és elvárt az állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulása. Mindezek deklarálásával az alkotmányozó a politikai közösség azon belső értékét kívánta megfogalmazni, amelynek értelmében a közösség tagjai életük alakulásáért személyes felelősséggel tartoznak, így az egyén ne csupán a közösségtől vagy az államtól várjon segítséget a boldogulásához. (Ugyanakkor a közösség sem feledkezhet meg tagjairól: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”)

Az egyének közösségben élnek: a társadalom minőségileg más, mint egymás mellett élő emberek sokasága. Az egyéneket is szolgáló közösségi feladatok egyes személyek által nem láthatók el, ám az azokhoz való hozzájárulás mindenkitől – képességei és lehetőségei szerint – elvárható. Jelen cikk értéktételezése elveti a túlzott individualizmust és a közösség mindenhatóságát egyaránt. Az egyén és a közösség viszonyának alaptörvényi felfogásához lásd még a *Nemzeti hitvallás* kitételét: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”

4. Munkavégzéssel hozzájárulás a közösség gyarapodásához [XII. cikk (1) bekezdés]

Az egyén és a közösség viszonyának az O) cikk alapján már leírt felfogásában elmondtuk, hogy a politikai közösség elvárja a hozzá tartozó tagoktól, hogy képességeik szerint járuljanak hozzá a „köz” gyarapodásához, ne csak a közösség támogatását várják el. A munkavégzés olyan hozzájárulási forma lehet, amelynek különböző változataival, továbbá „képességeinek és lehetőségeinek megfelelően” mindenki képes a közösséget (is) szolgálni. Az értéktételezés egyébként nemcsak az egyén és a közösség viszonyában bír jelentőséggel, hanem a *munka* fogalmának és társadalmi jelentőségének értelmezésében is. A rendelkezés szövegkörnyezetében ugyanis a munka, a foglalkozás megválasztásának és a vállalkozás szabadságának deklarálását, valamint a munkához való jog kiváltását szolgáló államcél található. „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.”

5. Munkalehetőségek teremtése [XII. cikk (2) bekezdés]

A szocialista alkotmányokra jellemző munkához való jogot helyettesíti az a rendelkezés, amely államcélként fogalmazza meg egy olyan társadalmi-gazdasági környezet létrehozását, amely felkínálja azon feltételeket, amelyek alapján „minden munkaképes ember, aki dolgozni akar”, dolgozhat.

A munkához való jog alanyi jogi – peresíthető – jellegét már a korábbi Alkotmány rendelkezése alapján sem támogatta az Alkotmánybíróság, jelen rendelkezés már ennek a célkitűzésnek a valamivel reálisabb megfogalmazása. Ezen államcél értelmezése során fontos arra rámutatni, hogy a közösségnek az egyén érdekében tett cselekvési ígéretéről van szó, azzal párhuzamosan – vagy annak ellentételezéseként –, hogy az egyéntől is elvárt, hogy munkájával járuljon hozzá a közösség gyarapodásához.

6. A családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők kiemelt védelme [XV. cikk (5) bekezdés]

Az Alaptörvény azt követeli a törvényhozótól, hogy a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőtlenségének kiküszöbölésére különféle intézkedéseket hozzon. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés az állam feladata. Az általános jogegyenlőségi

szabály megfogalmazása mellett az Alaptörvény külön is kiemeli a nők és a férfiak egyenjogúságát mint a jogegyenlőség nemzetközi dokumentumokban is külön nevesített esetét. A gyermekek mellett különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki a nőket, az időseket és a fogyatékosággal élőket.

7. Szülők és gyermekek kölcsönös gondoskodási kötelezettsége, „szülőtartás” [XVI. cikk (3)–(4) bekezdés]

Az Alaptörvény valamennyi szülő kötelességéként írja elő a kiskorú gyermekről való gondoskodást, e körben a gyermek taníttatásának kötelezettségét. Az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése alapján az utódokra rótt tartási kötelesség nem háríthat rájuk aránytalan és a teljesítőképességüket meghaladó terheket, a nagykorú gyermektartási kötelezettségének teljesítése nem veszélyeztetheti a kötelezett saját megélhetését, önmaga fenntartását és nem helyettesítheti az állam felelősségét sem.

8. A nők fokozott védelme a nyugdíjazásnál [XIX. cikk (3)–(4) bekezdés]

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése előírja, hogy az államnak külön intézkedésekkel kell védenie egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket. A XV. cikk (3) bekezdése a nők és férfiak egyenjogúságát deklarálja. A XV. cikk fő szabály szerint tiltja a nemek szerinti különbségtételt az alapvető jogokat illetően. A nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is más lehet a nyugdíjra való jogosultságuk. Mindkét szabályból következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) terén.

9. GMO-mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása [XX. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése meghatározza, hogy az egészséghez való jog mindenkit megillet. A XX. cikk (2) bekezdésében jelenik meg az egészséghez való jog objektív intézményvédelmi oldala. Eszerint az egészséghez való jogot az állam a GMO-mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszer és ivóvíz hozzáféréssel biztosítja, továbbá a munkavédelem, az egészségügyi ellátás és sport mellett a környezet védelmével segíti elő. Ez a rendelkezés összefüggésbe hozható Magyarország nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeivel: az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalaként megjeleníti az élelemhez és a vízhez való jogot. A megfelelő mennyiségű és minőségű élelemhez való jog és az ivóvízhez való jog már a második generációs alapjogok alapokmányában, az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában is megjelennek explicit módon. Másrésztől Magyarország a GMO-mentes alkotmányjogi státuszával az európai uniós szinten favorizált GMO-mentességért folytatott harc „úttörőjévé” vált, tudniillik rajtunk kívül eddig mindössze Ecuador 2008-ban elfogadott új alkotmánya rögzíti kifejezetten a genetikailag módosított organizmusok tilalmát.

10. A „szennyező fizet” elve, hulladék behozatalának tilalma (XXI. cikk)

Az Alaptörvényben megjelenik a „szennyező fizet” elve, vagyis az, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt a törvényben meghatározottak szerint helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. A „szennyező fizet” elve mint alapelv az OECD és az Európai Unió által alkalmazott elvként is megjelenik. Az EU-hoz kapcsolódva először 1975-ben határozták meg az elvet. Az Alaptörvény ezzel az alapvető kötelességgel összefüggésben azonban érdemi mércét nem határoz meg, hanem törvényre bízta annak megvalósítását. E körben a Ptk. és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LXXXI. törvény rendelkezéseinek van relevanciája. Szintén újdonság az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése, amely szerint elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A „tilos” kifejezésből az következik, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok által közvetlenül is alkalmazható valódi normáról van szó. Ez a szabály azonban csak olyan esetekre alkalmazható, amelyek összeegyeztethetők az EU-jognak az áruk szabad mozgására vonatkozó derogációival.

11. A hajléktalanok segítése, emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása (XXII. cikk)

Az Alaptörvény egy új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő államcél fogalmaz meg a XXII. cikk első fordulatában: az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását. Az Alaptörvény célként fogalmazza meg, hogy az állam lehetőségeihez mérten segítse elő a hajléktalanság elkerülését és felszámolását, az elemi létkörülmények biztosítását. Deklarálja az állam azon törekvését, hogy a létfenntartáshoz és a társadalmi együttéléshez nélkülözhetetlen erőforrások a technikai lehetőségek által meghatározott mértékben, a szolgáltatások megfelelő ellenértéke fejében bárki számára elérhetőek legyenek. E törekvés megvalósítása – a társadalmi és gazdasági viszonyokhoz igazodóan – elsődlegesen az állami szabályozó eszközök igénybevétele útján történik. E törekvés megvalósítása többek között az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. Az emberhez méltó lakhatás feltételeire törekvés tehát az Alaptörvény alapján semmiképp sem jelenti azt, hogy az államnak minden hajléktalan számára lakást kell(ene) biztosítania, azt viszont igen, hogy törekednie kell egy olyan állapotra, hogy a hajléktalan emberek ne az utcán töltsék az éjszakát. Az Alaptörvény – a negyedik és hetedik módosításának nyomán – azt is kimondja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

12. A közterhek megállapításánál a gyermeknevelés kiadásainak figyelembe vétele [XXX. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése annyit mond ki, hogy „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”. Mindebből az következik, hogy a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre, milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell venni, vagyis nem lehetetleníthet el anyagilag egy adózót sem.

A természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

13. Az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer [XXXI. cikk (2) bekezdés]

A sorkatonai szolgálat békeidőszakban 2004-től nem állampolgári kötelezettség, miután az Országgyűlés döntött a professzionális, kisebb létszámú, hivatásos katonai szolgálaton alapuló haderő bevezetéséről. Az önkéntes tartalékos rendszer értéke abban rejlik, hogy a hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálatba nem álló állampolgárok a honvédelemben önként vállalt feladatokkal fejezhetik ki hazaszeretetüket, a haza védelmében megnyilvánuló tevékenységükkel tehetnek a közösségért. Nem mellesleg pedig a Honvédség számára erőtartalékot, haderőnövelési potenciált jelent. Az önkéntes rendszer bevezetésének jogi háttere 2010-től alakult ki. Az önkéntes tartalékos azt vállalja, hogy rendelkezésre áll, és behívását követően tényleges szolgálata teljesítésével közreműködik a Honvédség feladatainak ellátásában. (2011. évi CXIII. tv. 41. §)

Az általános honvédelmi kötelezettség – változatos formáiban, mint a katonai vagy fegyver nélküli szolgálat, a honvédelmi munkakötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítése – egyébként továbbra is a kevés állampolgári kötelezettségünk egyike.

III. AZ ÁLLAM ALAPÉRTÉKEI

1. Házasság és család alapfogalmai, gyermekvállalás támogatása, családok védelméről szóló törvény tételezése [L) cikk]

Az Alaptörvény az *Alapvetés* fejezetben rendelkezik az állam azon kötelességéről, hogy védje a házasság és a család intézményét. (Korábbi Alkotmányunk szintén az általános rendelkezések között [15. §] deklarálta, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.) Ez az elhelyezés arra utal, hogy az alkotmányozó a legfontosabb társadalmi, gazdasági és szuverenitást érintő rendelkezések között kívánta szabályozni ezeket az „intézményeket”, mivel azokat a társadalmi együttélés legfontosabb formáinak, kereteinek tartja; a család a nemzet fennmaradásának alapja – erre utal a *Nemzeti hitvallás* is: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

Az L) cikk megfogalmazásából elsősorban az állam intézményvédelmi kötelezettsége olvasható ki, a házasság, a család és a gyermekvállalás tekintetében. A rendelkezés magában foglalja továbbá azt az értéktételezést (az alkotmányozó hatalom értékválasztását), miszerint a házasság csak különböző neműek között jöhet létre. A konzervatív értékvilágnak megfelelő tartalommal egészítette ki az Alaptörvény L) cikkét a kilencedik alaptörvény-módosítás, amely a születési nem megváltoztathatatlan adottságát hangsúlyozva deklarálta, hogy az anya nő, az apa férfi.

A szabályozási tárgy fontosságát és a stabilitásában rejlő értéket jelzi a sarkalatos törvényi szabályozás előírása.

2. Az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága mint a gazdaság alapjai [M) cikk (1) bekezdés]

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése alapelvi szinten rögzíti azt, hogy Magyarország gazdasága két alappilléren, az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Ezek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá a nemzet felemelkedéséhez. Az Alaptörvényből olyan társadalom képe rajzolódik ki, amelyben a közösség erejének és minden ember becsületének a munka az alapja. Az Alaptörvénynek a munkával kapcsolatos implementációjára példaként hozható fel a közmunkaprogram, amelynek célja, hogy a munkaképes egyének ne segélyekből tartsák el magukat, hanem vállalhassanak, s ha kell, vállaljanak a köz érdekében munkát.

3. Tisztességes gazdasági verseny; fellépés az erőfölénnyel való visszaélés ellen; a fogyasztói jogok védelme [M) cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény a gazdasággal kapcsolatban sem értéksemleges. A vállalkozás szabad, de hangsúlyt kapnak az *értékteremtő* és a *tisztességes* jelzők is. Az Alaptörvény ezen rendelkezésének érvényre juttatását jelentette, amikor az Országgyűlés elfogadta a devizahitelek problémáját rendező törvénycsomagot, a fair bankokról szóló törvényt. A vállalkozás szabadságának a tisztességen kell alapulnia, amely nem tűri a tisztességtelen mértékű extraprofitot, a tisztességtelen díjakat és árakat, a fogyasztók megkárosítását.

4. Fenntartható költségvetési gazdálkodás elve [N] cikk]

Az Alaptörvény figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ennek alapján az Alaptörvény az *Alapvetésben* rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit. A korábbi Alkotmányban nem, de az Alaptörvényben már megjelent a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.

5. A természeti erőforrások, különösen a termőföld és a kulturális értékek kiemelt védelme [P] cikk]

Az Alaptörvény szerint mindenkinek kötelessége a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése. Az Alaptörvény P) cikkének célja a nemzeti erőforrások (köztük a termőföld) kiemelt védelmének a biztosítása. Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Jelentős előrelépés a kötelezett kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél. Vagyis a környezet védelme minden természetes és jogi személy kötelessége is.

6. A nemzetközi együttműködés céljai: a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, az emberiség fenntartható fejlődése [Q] cikk (1) bekezdés]

Alaptörvényünk hazánknak a nemzetközi közösségben való békés közreműködését tűzi ki célul, már a *Nemzeti hitvallás*ban leszögezve, hogy „Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.” A Q) cikk (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

A rendelkezés a magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának tárgyköréhez tartozik, amely az állami szuverenitás alapvető kérdését érinti, ezért igényel alaptörvényi szabályozást. Korábbi Alkotmányunk mindössze a szuverenitás védelméről és a jogforrási kérdések egy részéről rendelkezett, a nemzetközi együttműködés céljairól nem.

A béke és a biztonság két, az emberiség állandó igényeként kiemelt érték (szemben a háborúval vagy az életeket tömegesen fenyegető más hadviselési vagy terrort kiváltó formákkal), míg a fenntartható fejlődés a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében való, határon átívelő kockázatok elleni cselekvést célozza.

7. Az ember egyéni és közösségi jogainak nevesítése [I. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdése így szól: „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait”, de megjelenik a közösségi jogok elismerése a határon kívül élő magyarok és a hazánkban élő nemzetiségek kapcsán is.

8. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár [XIII. cikk (1) bekezdés]

Az Alaptörvényben az alapjogok alkotmányos rögzítése szélesebb és újszerűbb is, mint az előző Alkotmány alapjogi katalógusa. Ezt a fejezet címe is mutatja: *Szabadság és felelősség*. Az individualista szemlélet kiegészül a közösségben való gondolkodással, a *Nemzeti hitvallás* szellemében: az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Erre utal, hogy a tulajdonjog említésekor az Alaptörvény a vele járó társadalmi felelősséget is rögzíti. Ez a hivatkozás összhangban áll például a német alaptörvény, a Grundgesetz azon mondatával, mely szerint a tulajdon a közjót is szolgálja. Az üzenet egyértelmű: hiába vagy tulajdonos, nem tehetsz meg bármit a tulajdonnal. Figyelembe kell vened mások érdekeit is, tehát korlátozható jogról van szó.

9. Az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek alkalmazása (XXVI. cikk)

Az Alaptörvény szerint az államnak törekednie kell arra, hogy lépést tartson a modern kor technológiai fejlődésével, és lehetőség szerint felhasználja azokat az új műszaki megoldásokat és más tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják. Az Alaptörvény a tudomány eredményeinek alkalmazására tett utaláson keresztül az állam polgárközeli, szolgáltató jellegét hangsúlyozza, ezzel céljai szerint az alapvető jogok hatékony érvényesüléséhez is biztosítékul szolgál. Az Alaptörvény a jó kormányzás feltételei közt megfogalmazza, hogy az államnak érdekeltnek kell lennie saját működési hatékonyságának fejlesztésében, a közszolgáltatások színvonalának emelésében, a közügyek átláthatóságának kiterjesztésében, illetve az esélyegyenlőség előremozdításában. Mindehhez az alkotmány a legújabb műszaki vívmányok és a tudomány eredményeinek felhasználását írja elő. A jogszabály a *tudományt* általánosan, összefoglalóan értelmezi, tehát a természettudományok mellett a társadalomtudományok is kiemelt figyelmet kapnak.

IV. ÁLLAMSZERVEZETI KÉRDÉSEK

1. A hatalommegosztás elve [C] cikk (1) bekezdés]

A hatalommegosztás elvének lényege „egy olyan államszerkezeti struktúra létrehozásának követelménye, ami az államhatalom gyakorlásának megosztási rendszerével egyfelől megakadályozza az államhatalom koncentrációját, másfelől ezzel biztosítja az egyén és a társadalom szabadságát az államban.”² A hatalommegosztás elvét az 1949. évi kommunista alkotmány az államhatalom egységének és az állami szervek hierarchiájának doktrínája alapján elvetette. Az alkotmánytörvény 1989. évi és későbbi demokratikus módosításai az elvet rendszertanilag érvényesítették ugyan, valamint kiolvasható volt a jogállamiság elvéből is, viszont expliciten nem foglalták az Alkotmány szövegébe. Az Alaptörvény pótolja ezt a hiányt, s ezzel mind az államszervezés számára, mind pedig a társadalom szabadságára vonatkozó fontos értéket rögzít. A hatalommegosztás implicit értéke a hatalmi ágak egyenrangúsága, együttműködése, a „fékek és ellensúlyok” rendszere és az úgynevezett ellenállási jog [C] cikk (2) bekezdés].

2. A hatalom erőszakos megszerzésének tilalma, ellenállási jog [C] cikk (2) bekezdés]

Demokratikus politikai rendszerekben az erőszak nem szerepelhet a politikai küzdelmek eszköztárában, mivel az sértené a joguralmat, a közösség tagjainak jogait, méltóságát és egyenlőségét. Az erőszakos hatalommegszerzés történeti tapasztalatok szerint is a (fasiszta, náci, kommunista stb.) diktatúrák kiépítésének kezdetét jelezte, amikor egyes csoportok (pártok) így zárták, illetve rekesztették ki ellenfeleiket a politikából. Ez egy szabad társadalomban egyértelműen elítélendő és megakadályozandó. Éppen ezért nem csupán az állami bűnüldöző szervek, de „mindenki” jogává és kötelezettségévé teszi az Alaptörvény, hogy az ilyen erőszakos és a hatalom kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben fellépjen. Azt, hogy ez az állami szervekkel szembeni, mintegy polgári engedtlenségi klauzulaként is értelmezhető legyen, a „törvényes úton” kitétel nem engedi meg, így csak korlátozottan fogható fel a klasszikus, a zsarnok uralkodóval szembeni „ellenállási jogként”.

[Korábbi Alkotmányunk 2. § (3) bekezdése tartalmazta hasonló szövegezéssel.]

3. Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult [C] cikk (3) bekezdés]

Demokratikus és alkotmányos rendszerekben az erőszak a társadalmi folyamatokban nem kaphat szerepet, noha szociológiai tény, hogy az erőszak (bűnözéssel, terrorizmussal, háborúval kapcsolatos) formái léteznek. Az állami autoritás, a társadalom és egyes tagjainak védelme, továbbá a jogrendszer (szankcióinak) hatékonysága érdekében az állam végső soron kényszer alkalmazására is feljogosított. A szuverén közhatalom lényege, hogy a joghatállyal bíró szabályok (jogalkalmazói döntések útján való) érvényesülését ki tudja kényszeríteni. Ez az egyetlen kényszer, amely legálisnak tekinthető, s

² KORINEK, Karl (2003): A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 677.

amelynek monopóliumával csak az állam bírhat, más társadalmi csoport (maffia stb.) nem.³ Korábbi Alkotmányunk explicit módon nem tartalmazta ezt a szabályt: a jogállamiság fogalmi elemeként volt értelmezhető.

4. A NAIH tételezése: a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság [VI. cikk (3) bekezdés]

Az Alkotmány a személyes adatok védelméhez való jogot a magánszféra védelmére vonatkozó rendelkezés részeként, míg a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéshez való jogot a véleménynyilvánítás és szólásszabadság keretében rögzítette, és teljes törvényi szabályozásukhoz a minősített többség követelményét fűzte. A törvényi keretek között a jogalkotó egy országgyűlési biztosi (ombudsmani) típusú intézményi védelmet biztosított az információs alapjogok számára, melynek alapvető eszközei a visszasságok feltárása, a nyilvánosság tájékoztatása volt, és hatósági eszközökkel csak korlátozottan rendelkezett. Az elmúlt évtizedek információs forradalma hatalmas kihívást jelent a jogvédelem számára is. E változások tapasztalataira alapozva az Alaptörvény – szoros összefüggésük miatt – együtt kezeli az információs alapjogokat, és maga rendelkezik a független, hatósági típusú jogvédelmi intézmény létrehozásáról. Az Alaptörvény a minősített többség követelményét már csak ez utóbbi tekintetében követeli meg, az alapjogi szabályozás vonatkozásában nem. Az így létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság egy autonóm államigazgatási szerv, vagyis továbbra is egy független intézmény foglalkozik az adatvédelemmel és az információs szabadsággal, ugyanakkor széleskörű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, amelyek révén hatékonyabban képes ellátni jogvédelmi feladatát. A személyes adatok védelmének kiemelt jelentőségét mutatja, hogy uniós szintű szabályozás is született. Ez a GDPR, az EU Általános Adatvédelmi Rendelete, amellyel kapcsolatos nemzeti felügyeleti hatósági feladat- és hatásköröket is a NAIH látja el.

5. A Magyar Művészeti Akadémia [X. cikk (3) bekezdés]

Az Alaptörvény a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságának biztosítása mellett két intézmény vonatkozásában kifejezetten is rögzíti az állam alapjogvédelmi kötelezettségét. A Magyar Tudományos Akadémia a hazai tudomány legnagyobb múltú és legfőbb művelője, támogatója, képviselője. A Magyar Művészeti Akadémia a művészettel, annak elemzésével, támogatásával, oktatásával, bemutatásával, közkinccsé tételével és képviselői feladatokkal foglalkozó intézmény. Az Alkotmány csak a Magyar Tudományos Akadémia létezését feltételezte, amikor arról rendelkezett, hogy elnökét a köztársasági elnök megerősíti. Az Alaptörvény rendelkezése azonban konkrétan a magyar tudományosság letéteményeseként, az állam feladataiban részt vállaló szervezetként, ezért kiemelten védendő nemzeti intézményként tételezi a Magyar Tudományos Akadémiát. A kultúra világának másik területe a művészeti szféra azonban korábban nem rendelkezett ilyen státusú intézménnyel, az MTA által végzetekhez hasonló jellegű feladatokat különböző intézmények látták el. Erre tekintettel hozták létre a Magyar Művészeti Akadémiát, amelyet – a tudományos világ szerveződéséhez hasonlóan – egy sajátos gondolkodást és tapasztalatot igénylő közegnek megfelelően, maguk a művészeti életben tevékenykedők alkotnak, és amelyet az önkormányzatiság hagyományait alkalmazva működtetnek, s ami egyúttal az állam művészetszervező tevékenységének jelentős részét is átvállalja. A Magyar Művészeti Akadémia alaptörvényi elismerésével az állam a művészeket is bevonta a kultúraszervezésbe.

³ „az üzemként működő politikai intézményt államnak nevezzük, ha és amennyiben igazgatási csoportja a rend érvényre juttatásában eredményesen alkalmazza a legitim fizikai kényszer monopóliumát.” Lásd WEBER, Max (2003): Állam. Politika. Tudomány. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat. 48–50.

6. A felsőoktatási intézmények gazdálkodása és kapcsolatuk a Kormánnyal [X. cikk (3) bekezdés]

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének második mondata külön megerősíti a felsőoktatási intézmények tekintetében a kutatás és a tanítás szabadságát, de – annak generálisan kiterjesztő értelmezését elkerülendő – egyértelműen leválasztja ettől a szervezeti és gazdálkodási kérdéseket. Az intézmények szervezetére vonatkozóan a törvényi szabályozás lehetőségét rögzíti az Alaptörvény, míg a gazdálkodási rend meghatározását törvényi keretek között – tekintettel az N) cikkben rögzített kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvére is – a Kormány feladátává teszi, és annak felügyeletét is rá bízta. E felügyeletet a Kormány a felsőoktatási intézményekben létrehozott úgynevezett kancellári rendszer révén biztosítja. Természetesen a gazdálkodási jogkörök szabályozásának tartalma és a gyakorlati felügyelet nem érinthetik a kutatás- és tanszabadság érvényesülését.

7. A népszavazásra vonatkozó új szabályok (8. cikk)

Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a nép hatalomgyakorlása elsődlegesen képviselők útján történik, míg a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos. E hierarchiához igazodva szabályozták nemcsak alaptörvényi, de törvényi szinten is az országos népszavazás kezdeményezését és megtartását. A kezdeményezők köre szűkült: országgyűlési képviselők meghatározott része már nem élhet ezzel a joggal. A népszavazásra bocsátható kérdésekre vonatkozó tiltott tárgykörök kis mértékben bővültek: a választási törvények körében sem lehet népszavazást kezdeményezni, illetve tételesen megjelenik az Alaptörvény népszavazással történő módosításának tilalma, ami az Alkotmánybíróság csaknem két évtizedes töretlen gyakorlatát kodifikálta. Az Alaptörvény szerint a népszavazás kötőereje minden esetben feltétlen érvényesülést kíván, azaz megszűnt a véleménynyilvánító népszavazás lehetősége. Ehhez hasonlóan a szintén kötelező erő nélküli népi kezdeményezés lehetőségét (ötvenezer választópolgár kérelmére az Országgyűlés napirendjére kellett venni a kezdeményezést) is megszüntették. A népszavazásnak mint kategorikus erejű akaratnyilvánításnak a társadalmi megalapozottsága érdekében az Alaptörvény visszatért első népszavazási törvényünk szabályozásához, amely a népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több mint felének, eredményességéhez pedig az érvényesen szavazók több mint felének azonos szavazatát követelte meg. Mindezzel érvényesül a képviseleti demokrácia elsődlegessége, amittől csak kivételes esetben, a választópolgárok abszolút többségének akaratában megnyilvánuló népszavazás formájában vehető vissza a közhatalom gyakorlása egy-egy kérdésben, akkor azonban feltétlen érvényesülést kíván.

8. Nemzetiségek parlamenti részvétele [2. cikk (2) bekezdés]

Magyarország keserű történelmi tapasztalataiból, valamint több nemzetközi jogi dokumentumból is eredeztethető az a különleges figyelem, amelyet a hazai nemzetiségek élveznek. A nemzetiségek államalkotó tényezőként való elismerése kifejezi ezen népcsoportok alkotmányos védelmét, miszerint egyrészt nem zárhatók ki a népszuverenitás alanyai közül, másrészt további különleges, egyéni és kollektív jogokkal bírnak.

A *Nemzeti hitvallás* – pontosabban „mi, a magyar nemzet tagjai” – kinyilvánítja, hogy „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”, továbbá, hogy nyelvüket és kultúrájukat „ápoljuk és megóvjuk.” Az Alaptörvény XXIX. cikke bővebben is kifejti mindezt: a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők, és minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni

és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz, valamint helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A jogaikra vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. (2011. évi CLXXIX. törvény.) Az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdés a jogaik védelmére rendeli az alapvető jogok biztosának egyik helyettesét, továbbá a 2. cikk (2) bekezdése az Országgyűlés munkájában való közreműködésüket is lehetővé teszi.

Az előbb leírt kiemelt védelem révén a nemzetiségek (a korábbi Alkotmány 68. § szövege szerint *nemzeti és etnikai kisebbségek*) kollektív jogai közé sorolta a magyar alkotmányjog a parlamenti képviseletet is. (Így járt el az Alkotmánybíróság is, alapvetően vitatható módon, a közügyekben való kollektív részvételhez és képviselethez való jog nem kellően pontos alkotmányos előírásából kiindulva.) Ennek megteremtése azonban az alkotmányozó döntése alapján az Alaptörvénnyel, valamint az új választási rendszerrel és az Országgyűlésről szóló törvénnyel valósult meg.

A nemzetiségi önkormányzatok országos listát állíthatnak az országgyűlési képviselők választásán, amely listáról egy fő kedvezményes mandátumot szerezhethet. Amennyiben ez nem sikerül, a nemzetiség szószólót küldhet az Országgyűlésbe. (2011. évi CCIII. tv. 9., 14., 16., 18. §) A nemzetiségi képviselők és szószólók munkájának segítésére, összefogására az Országgyűlésben külön állandó bizottság működik. (Ogytv. 22. §, 29–29/A. §)

9. A képviselői szabad mandátum és egyéb jogállási értékek (4. cikk)

A szabad mandátum értelmében a képviselők nem választóik vagy pártjuk utasítása szerint, hanem a „köz érdekében” végzik tevékenységüket. Az Alkotmány is előírta ezt [20. § (2) bekezdés], de pontosabb megfogalmazást nyert az Alaptörvényben az utasítás tilalmának megjelenítésével [4. cikk (1) bekezdés]. A szabad mandátum a képviseleti demokráciát, a megválasztott képviselők egyéni érdekektől független tevékenységét, szabadságát védi. Ha képviseleti tevékenységük során természetesen nem is hagyhatják ezt teljesen figyelmen kívül, döntéseik során a közérdek, a politikai közösség érdekének általánosabb szempontjára kell tekintettel lenniük. Nem állt elő új helyzet például a képviselőt kötelező frakció-állásfoglalásokkal kapcsolatban sem, hiszen az alkotmányjogi érvelés eddig is a szabad mandátum lényeges részének tekintette az utasítás tilalmát, és a frakciófegyelmet a képviselők „önkorlátozása” révén tartotta alkotmányosan elfogadhatónak.

A szabad mandátum mellett az Alaptörvény immár az egyenlő mandátumot is tételezi, ez az Alkotmányban az egyenlő választójogból és a jogegyenlőségi klauzulából volt csak közvetetten levezethető.

Mind a szabad, mind az egyenlő mandátum a törvényhozás demokratikus legitimációját és döntéshozatalát védi, a visszahívhatóság kizárásával pedig a képviseleti demokrácia értékeit.

„A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető.” [2/1993. (I. 22.) AB határozat]

10. Az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörei, országgyűlési őrség [5. cikk (7); (9) bekezdés]

A fegyelmi szabályokat a parlament mint legfőbb képviseleti szerv sajátosságai indokolják. Azok megsértése sokszor tudatos, szankcionálása pedig nem a politikai vélemények elnyomását jelenti – egyéb körülmények megléte esetén –, hanem inkább azok civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének, az eljárások zavartalanságának megőrzését.

A parlamenti fegyelmi jog fontos elemének tekinthetjük, hogy a szankciókat megfelelő garanciák mellett lehessen alkalmazni. A képviselői jogok felfüggesztése vagy megvonása ugyanis a választók akaratát, a képviselők alkotmányos szinten garantált mentelmi jogát és parlamenti közreműködési jogait érinti, így az általában eljáró házelnök mellett a súlyosabb kérdésekben a plénum vagy a mentelmi bizottság dönt, vagy „fellebbezni” lehet hozzá.

A magyar Alaptörvény az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében biztosít hatáskört az Országgyűlés elnöke számára. Ezen célok érdekében alkalmazott rendészeti és fegyelmi jogkör részleteit a házszabályi rendelkezésekben kell szabályozni (lásd Ogytv. 45–52. §, 53–54. §). A rendészeti jog a fegyelmi joghoz kapcsolódó szabályrendszer, a fegyelmi rendelkezések és döntések érvényre juttatásának eszköze. Az Ogytv. 54. § szerint rendészeti jogkörbe tartozik az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és ott-tartózkodás engedélyezése, szabályozása is. Az Országgyűlés (mint a képviselők gyűlése, s az ezt szolgáló épületek) biztonságának megteremtésére az Alaptörvény a Házelnök irányítása alatt álló, sajátos jogállású új fegyveres szervet, az Országgyűlési Őrséget rendeli (lásd Ogytv. 125–142. §).

A korábbi Alkotmány és Házszabály alapján a rendszerváltás utáni parlamenti jog fegyelmi eszközökben rendkívül gyenge volt, a házelnök jogköre a képviselői felszólalások korlátozott megrogulázásra terjedt ki (szó megvonása stb.).

11. A Kormány parlamenti felelősége, helye a hatalommegosztásban (15. cikk)

Az Alaptörvény 15. cikke a Kormány hatalommegosztásban elfoglalt helyét egyrészt azáltal jelöli ki, hogy a végrehajtó hatalom általános szervének deklarálja („maradékelt” szerinti feladat- és hatáskörrel), másrészt a parlamentáris kormányformának megfelelően rögzíti az Országgyűlésnek való felelőségét. A rendelkezéssel a végrehajtó hatalom pontosított – és kiterjesztett – feladatköre és felelősége kerül rögzítésre, a hatékony kormányzás és annak demokratikus-parlamentáris számonkérhetőségének értékei alapján.

Az előző alkotmány is tartalmazta a kormány parlamenti felelőségét: míg korábban a miniszterek az Országgyűlésen kívül a Kormánynak voltak felelősek (39. §), az Alaptörvény szerint már a miniszterelnöknek azok [18. cikk (4) bekezdés].

12. Kormányhivatalok, kormánytisztviselői jogállás intézményesítése (17. cikk)

Az Alaptörvény a Kormánynak mint a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szervének a működési körében szervezetalkítási szabadságot kínál [15. cikk (2) bekezdés]. A parlamenti kormánytöbbség törvényalkotási lehetőségével, a törvényi keretek között a Kormány további államigazgatási szerualakítással a végrehajtás hatékonysága érdekében bír szabadsággal. A szerualakítást tekintve az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként a fővárosi és megyei kormányhivatalt intézményesíti. Ez a szabály meghatározza az államigazgatás megyei és fővárosi szintű dekoncentrációjának lényegét, a kormányhivatalok kiemelt szerepét. Az Alaptörvény továbbá a közzolgálat személyzeti kérdéseiben is leszögez sarokpontokat, így a kormánytisztviselők tisztsége alkotmányos védelmet élvez, azzal együtt, hogy az egyéb szempontból nem részletezett jogállásukat törvényben szabályozhatja az Országgyűlés. (2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról; 2011. évi CXCI. törvény a közzolgálati tisztviselőkről.) A jogállási törvények a köz szolgálatában végzett munka értékét sajátos jogállási védelemmel és a hivatalhoz méltó megélhetés biztosításával igyekeznek védeni.

A közzolgálat tekintetében további – új – értéktételezést találunk az Alaptörvény XXVI. cikkében és a *Nemzeti hitvallásban* („Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”).

Az Alkotmány tartalmazta ugyan a kormány szervezetalakítási szabadságát és az alá tartozó szervek alkalmazottainak jogállására vonatkozó törvényi szabályozási tárgykört, a kormányhivatalokra s általában az államigazgatás dekoncentrációjának szerveire azonban nem utalt.

13. Önálló szabályozó szervek létrehozása (23. cikk)

Az Alaptörvény a Kormánynak, a közigazgatás legfőbb szervének szervezetalakítási szabadságát korlátozva korábban nem ismert szervtípust intézményesít: az önálló szabályozó szervet. Ez a szervtípus sarkalatos törvényben konkretizált szerveket takar, amelyek a központi végrehajtó szervtől függetlenek, és olyan szabályozási lehetőséggel bírnak, amely révén rendeletet – jogszabályt, általánosan kötelező magatartásszabályt – alkothatnak. A szervtípus cizellált hozzájárulás a hatalommegosztáshoz, révén a központi végrehajtó hatalom centralizációjának korlátját jelenti.

14. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek nevesítése

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest részletesebben – igaz nem kimerítően – nevesíti az Alkotmánybíróság hatásköreit. A korábbi Alkotmányból ez teljesen hiányzott: az Alkotmánybíróság hatásköreinek meghatározását – az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének lehetővé tételén kívül – az Alkotmány külön törvényre bízta. A külföldi (például a német vagy az osztrák) alkotmányok ennél részletesebben szabályozzák alkotmánybíróságaik hatásköreit.

15. Valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése, *actio popularis* megszüntetése utólagos normakontrollnál (24. cikk)

Az Alaptörvény hatálybalépéséig utólagos normakontrollt (ez a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos felülvizsgálatát jelenti) bárki kezdeményezhetett, közvetlen jogi érdekeltiség nélkül. Ezt nevezték *actio popularis*-nak. Ez a jogintézmény csak nagyon kevés országban létezik. Az Alaptörvény leszűkíti az ügynevezett absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét, vagyis innentől kezdve már nem kezdeményezheti bárki egy jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatát (vagyis megszűnik az *actio popularis*). Erre csak meghatározott szervek jogosultak (ügymint: a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa).

Az *actio popularis* megszűnésével, és az alkotmányjogi panasz hatáskörének kibővítése révén a konkrét érdekeltek, tehát azok, akiknek egy esetleges alkotmányellenesség révén valóban sérül valamely alapjoga, valódi többletjogokat kaptak az Alaptörvényben írtak szerint. A jogirodalomban „valódi alkotmányjogi panasz” nevezett intézmény – német mintára történő – bevezetése révén már nemcsak a bírói (egyres esetekben a közigazgatási) eljárásban meghozott jogerős döntés alapjául szolgáló *jogszabály* alkotmányellenességére, hanem magának a *bírói döntésnek* az alkotmányellenességére is lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányjogi panasz folytán 2012-től már nemcsak a jogszabályok, de a bírói döntések Alaptörvénybe ütközését is vizsgálhatja. Ezzel az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitotta meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály (mint általánosan kötelező közhatalmi döntés) Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl azt is lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is vizsgálja. Ez a hatékony, rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára.

16. Az Alkotmánybíróság tagjainak és elnökének megbízására vonatkozó szabályok módosítása [24. cikk (8) bekezdés]

Az alkotmánybírákat az Országgyűlés korábban 9 évre választotta, és egyszer újra lehetett őket választani. Az Alaptörvénnyel az alkotmánybírák megbízatási ideje – a stabilitás és a függetlenség garanciájaként – 12 évre nő, ugyanakkor nem lehet őket újraválasztani. A 12 évre szóló alkotmánybírói megbízatás az alkotmánybírák függetlenségét erősíti, mivel ez határozott időre szól, és túlnyúlik a négy éves parlamenti cikluson. Ugyancsak a függetlenséget erősíti az Alkotmánybíróság tagjai esetében az a szabály, amely kizárja a tisztségre történő újraválasztás lehetőségét. Az újraválaszthatóság tilalmának célja annak a látszatnak is a kizárása, hogy a megbízatási idő lejártának közeledtével az újraválasztás előtt álló alkotmánybíró döntéseit esetlegesen befolyásolná az, hogy újra el szeretné nyerni az Országgyűlés támogatását az alkotmánybírói tisztségre történő megválasztásához.

Az Alaptörvény változást hozott az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása terén is. A változás abban áll, hogy az Alkotmánybíróság elnökét innentől az Országgyűlés választja, míg korábban az alkotmánybírák maguk közül választották az elnöküket.

17. A jogszabály megalkotójának, a törvény kezdeményezőjének meghallgatása (véleményének beszerzése) egyes alkotmánybírói ügyekben [24. cikk (7) bekezdés]

Az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét (vagy képviselőjüket) meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.

18. A bíróság tevékenysége, az Országos Bírósági Hivatal felállítása, bírák és ügyészek nyugdíjkorhatárának szabályozása (25., 26. és 29. cikk)

Az Alkotmány *A bírói szervezet* fejezetcím alatt tárgyalta az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág többségében, de nem kizárólagosan szervezeti felépítésére vonatkozó rendelkezéseket. Minden bizonnyal kifejezőbb ennél *A bíróság* alcím, amely valóban jelzi, hogy nem csak, sőt nem is elsősorban a bírói szervezetrendszer leírása a cél. Az Alkotmány maga tartalmazta a bírósági szervezet szintjeit a Legfelsőbb Bíróságtól a helyi, illetve a munkaügyi bíróságokig. Az Alaptörvényt már nem terheli ilyen kétségkívül fontos, de mégis a hatalmi ág szervezési, technikai kérdéseit tisztázó szabály, annyit azonban rögzít, hogy a bírósági szervezet többszintű, és hogy a legfőbb bírósági szerv a Kúria.

Az Alaptörvény kimondja, hogy bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben. Az Alaptörvény hatálybalépésével került át a két normakontroll típusú hatáskör az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, amivel az Alkotmánybíróság feladatköre tisztult (rendeltesítése is az Alaptörvény, nem pedig alacsonyabb szintű normák védelme) és ügyterhe is jelentősen lecsökkent.

Az Alaptörvény hetedik módosítása – többek között – a rendes bíróságoktól elválasztott közigazgatási bírósági rendszer felállításáról rendelkezett. Ez azonban nem kezdte meg működését, majd a nyolcadik alaptörvény-módosítás törölte az erre vonatkozó szövegrészeket az Alaptörvényből. A közigazgatási bíráskodás – mint a jogállamiság fontos összetevője – a rendszerváltozás óta része a magyar alkotmányos rendszernek, ezen a nyolcadik alaptörvény-módosítás sem változtatott

semmit. Azaz a közigazgatási határozatok törvényességi vizsgálata mint bírósági funkció továbbra is létezik, csak nem elkülönült szervezet, hanem az egységes bírósági rendszer gondoskodik annak érvényesüléséről.

Az Alaptörvény azt is egyértelművé teszi, hogy a bíróságon kívül más szervek nem folytathatnak igazságszolgáltatási tevékenységet. Jogvitákban természetesen más szervek is eljárhatnak (például szabálysértési hatóság, jegyző), de döntéseikkel szemben bírói jogorvoslatnak van helye.

Az Alkotmány a bíróságok igazgatására egy kollektív testületet az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot intézményesítette, amely szervezeti, személyi kérdésekben volt hivatott dönteni, illetve deklarálta, hogy a bírói önkormányzati szerveknek is részt kell venniük az igazgatási tevékenységben. Az Alaptörvény meghagyta a szakmai és az igazgatási irányítás különválasztását, de mivel az igazgatás testületi vezetése a fennállása alatti másfél évtizedben nem bizonyult hatékony formának, azt egyszemélyi felelősre az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökére bízta. Az OBH elnökét – akárcsak a Kúriáét – a bírák közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel, kilenc évre.

A bírák közreműködése megmaradt az igazgatásban: az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását, alsóbb szinteken pedig más bírói önkormányzati szervek működnek közre a bíróságok igazgatásában.

Az Alaptörvény alkotmányos szinten erősíti meg a bírák függetlenségét, amikor kimondja, hogy őket csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet hivatalukból elmozdítani.

Közismert újdonsága az Alaptörvénynek, hogy a bírói tisztség betöltéséhez szükséges legalacsonyabb és legmagasabb korhatárt is megjelöli. Míg a harminc éves minimum életkor előírását a szükséges minimális tapasztalat megszerzésének szükségessége indokolta, az általános öregségi nyugdíjkorhatár, mint felső határ bevezetését a kötelező nyugdíjazásra vonatkozó, az egész közszférát érintő egységesítési törekvés indukálta. Emellett a változás lehetőséget nyújtott a nyugdíjba vonuló bírák státuszainak „újraosztására”, az egyes bíróságok között fennálló ügyteher aránytalanságra való tekintettel. Annak köszönhetően, hogy a felső korhatár bevezetésének ütemezése törvényi szinten kiszámíthatóbbá vált, nyugvópontra jutottak az ezzel kapcsolatos viták is.

Mindemellett az Alaptörvény megőrizte a bírói függetlenség elvét és biztosítja garanciáit. Megtartotta a társasbíráskodás főszabályát és törvényben meghatározott ügyekben a laikus elem részvételét a bíráskodásban. Már az Alkotmány egyik utolsó módosítása lehetővé tette a bírósági titkárnak, hogy bírói hatáskörben járjon el törvényben meghatározott ügyekben. Ezt az Alaptörvény is megőrizte, s egyik indokát is alaptörvényi szinten találjuk: a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti észszerű időn belüli elbírálás követelményének megtartását segítheti elő a bírák ilyen módon való tehermentesítése.

19. Az alapvető jogok biztosának intézménye (30. cikk)

Az Alaptörvény az ombudsmani funkciót korszerű elnevezéssel alapvető jogok biztosaként határozza meg, akinek az Országgyűléshez való viszonya nem elnevezésében, hanem az Országgyűlés általi megválasztásában és beszámolási kötelezettségében nyilvánul meg. Az új megközelítésben nincsenek külön biztosok, hanem egy alapvető jogok biztosja működik. Feladatait a helyetteseivel való munkamegosztásban látja el, akiket szintén az Országgyűlés választ. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.

20. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, önkormányzati rendeletalkotás és a kormányhivatal kapcsolata [32. cikk (4)–(5) bekezdés; 34. cikk (4) bekezdés]

Míg az Alkotmány a Kormány hatáskörei között csak megemlítette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést [35. § (1) bekezdés d)], addig az Alaptörvény a *törvényességi felügyelet* fordulatot használja, és erre részletesebb szabályozást kínál. Az új rendelkezések szöveggörnyezete arra is rámutat, hogy a helyi önkormányzatok szabályozási és gazdálkodási autonómiája feletti központi felügyelet erősödött.

Az Alaptörvény a megyei/fővárosi kormányhivatalt jelöli ki a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek, és rögzíti a rendeletalkotást követő vagy a rendeletalkotás elmulasztása esetén esedékes eljárást. Ennek újdonsága, hogy lehetővé teszi a rendeletalkotás pótlását – bírósági közreműködéssel – a kormányhivatal vezetője részéről. Erre ritkán kerül sor, ám mégis fontos azért, mert a helyi közhatalom gyakorlásának mulasztására kíván a lakosok érdekében orvoslást adni.

21. A helyi önkormányzati kölcsönfelvétel Kormány általi hozzájáruláshoz kötése [34. cikk (5) bekezdés]

Az Alaptörvény meghatározza az állam és az önkormányzatok viszonyának alapvető mozzanatait: előírja a kölcsönös együttműködés kötelezettségét, a feladat- és hatáskör előírásának törvényi szintjét, és az ehhez kapcsolódó állami támogatásra való jogosultságot. A költségvetési felelősség helyi szintű megvalósításának biztosítékeként törvény az önkormányzat – törvényben meghatározott mértékű – kölcsönfelvételéhez vagy más kötelezettségvállalásához a Kormány hozzájárulását írhatja elő.

22. Helyi önkormányzati választások ötévente [35. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény az általános önkormányzati választások időpontját a megelőző általános önkormányzati választást követő ötödik év októberére teszi, szemben az Alkotmányban meghatározott negyedik évvel, egy évvel hosszabb mandátumot biztosítva így az elsőként 2014-ben e szabály alapján megválasztott polgármestereknek és önkormányzati képviselőknek. Az Alaptörvény elfogadását megelőző hat demokratikus önkormányzati választásra az volt jellemző, hogy – rendkívüli esemény hiányában – politikai eredménye nagymértékben megegyezett a fél éven belül megtartott országgyűlési választásával. Ez alól csak két kivétel volt: az 1990-es első demokratikus önkormányzati választás és a 2006-os helyhatósági választás. Mindkettőt azonban valamilyen megrázó erejű társadalmi trauma előzte meg: 1990-ben a gazdasági válság hátrányos következményei, illetve az abból való kilábalás elhúzódása, 2006-ban pedig az akkori miniszterelnök nyilvánosságra került beszéde változtatta meg a választópolgárok véleményét. Az önkormányzati választás időpontjának az országgyűlési választástól való távolítása megszakítja azt a politikai hangulatában felfokozott, folyamatos kampányidőszakot, amely az adott év elejétől gyakorlatilag októberig folyamatosan tartott, és bizonyos mértékig az állami, önkormányzati intézmények működését is lelassította. Másrészt az országgyűlési képviselői és az önkormányzati tisztségek összeférhetetlenségének bevezetése mellett a két politikai képviseleti szintnek a mandátumok időbeli elválasztásában megjelenő differenciálása volt a szabályozás megváltoztatásának alkotmányozói indoka.

V. JOGRENDSZER SZABÁLYOZÁSA

1. A nemzetközi szerződések kihirdetésének kötelezettsége, dualista rendszer [Q) cikk (3) bekezdés]

Magyarország a nemzetközi közösség részeként biztosítja a nemzetközi és a magyar jog összhangját. Ezen összhang biztosítására az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – kétféle formát biztosít. Egyrészt a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai (nemzetközi szokásjog, valamint a nemzetek által elismert általános jogelvek, például erőszak tilalma) az Alaptörvény e rendelkezésénél fogva automatikusan, külön jogi aktus nélkül a magyar jogrendszer részét képezik. Másrészt – és ennek *expressis verbis* megjelenítése az Alaptörvény újdonsága – a nemzetközi jog minden más forrása csak az erre felhatalmazott magyar jogalkotó aktusával, azaz jogszabályban történő kihirdetésével válik a magyar jogrend részévé.

2. Az Alaptörvény értelmezése a rendelkezések céljával, a *Nemzeti hitvallással* és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban [R) cikk (3) bekezdés]

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló tevékenység tartalmi meghatározását célzó R) cikk (3) bekezdés értékékként tételezi: az alaptörvényi rendelkezések célorientált értelmezését; az egyébként preambulumból szereplő, szimbolikus és patetikus, nem normatív jellegű és további értékekkel, értéktételezésekkel telített *Nemzeti hitvallás* értelmezési keretjelleget; továbbá a történeti alkotmánynak a hatályos jog számára releváns vívmányait. Ez utóbbi tekintetében az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a következő értéket emelte át az alkotmányozó a jogtörténetből: „A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg [...] azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének.” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény megalkotására és módosítására irányuló eljárás [S) cikk]

Az Alaptörvény az Alkotmánnyal ellentétben következetesen, formai tekintetben is teljes mértékben érvényesíti egyediségét és a jogrendben betöltött elsődleges szerepét. Formálisan sem osztja más jogforrás szabályozását, így ezzel kapcsolatban nem lehet az egyszerű törvény megalkotására, módosítására vonatkozó rendelkezéseket automatikusan alkalmazni. Ezért került külön megjelenítésre, hogy kik lehetnek az alkotmányozói aktus kezdeményezői, amely kör egyébként megfelel a törvénykezdeményező jogosultjainak: a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő. Érdekes és fontos kontinuitást igyekszik teremteni e rendelkezés arra vonatkozóan, hogy nemcsak az Alaptörvény részleges módosítására, hanem annak átfogó, a dokumentum identitását megváltoztató átírása vagy egy teljesen új Alaptörvény megalkotása esetére is rögzíti a vonatkozó szabályokat.

Az alkotmányozói hatalom egységességét, valamint az Alaptörvény tartalmának kialakítására vonatkozó hegemóniáját rögzítik abban a rendelkezésben, amely szerint az Alaptörvény módosítását az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhatja, azt tehát, hogy a megalkotására vonatkozó alaptörvényi szabályokat betartották-e. A módosítások vagy akár új Alaptörvény módosításának tartalmi vizsgálata – egyébként a testület több korábbi döntésével egyezően – kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Az Alaptörvény módosítása megjelölésében is az egyediséget képviseli: sorszámmal kell ellátni, és a kihirdetés dátumát kell benne szerepeltetni.

4. Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [T] cikk (3) bekezdés]

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

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

5. Sarkalatos törvények intézménye [T] cikk (4) bekezdés]

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

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

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

Az Alaptörvény meghatározza, hogy mely tárgykörökben kell sarkalatos törvényt alkotni. Ezen tárgyak köre kizárólagos, az Alaptörvényen kívül más jogforrás ilyen nem írhat elő, illetve amely esetben az Alaptörvény nem követeli meg a minősített többséget, az Országgyűlés egyszerű többséggel is törvényt alkothat. Az – egyébként nem ritkán előforduló – sarkalatos tárgykörök besorolhatók alapjogi és államszervezeti tárgycsoportokba.

6. A köztársasági elnöki vétó típusainak összefüggése, hatásai [6. cikk (2)–(9) bekezdés]

Az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét az államfővel együttműködve gyakorolja, ugyanis az érvényes törvény megalkotásának feltétele a köztársasági elnök aláírása és az általa elrendelt kihirdetés. Az államfő – 5 napos határidőn belül – érdemi, önálló mérlegelési joggal rendelkezik az aláírás előtt, háromféle döntést hozhat:

- ha egyetért a törvénnyel, a törvényt aláírja és elrendeli annak kihirdetését;
- ha az államfő a törvényt vagy valamely rendelkezését Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi (alkotmányossági vétó);
- ha az államfő a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (politikai vétó).

Ha az Országgyűlés változatlanul újra elfogadja a törvényt, vagy az Alkotmánybíróság nem találja Alaptörvényellenesnek, az államfő köteles azt aláírni. Az Országgyűlés viszont köteles érdemben foglalkozni az államfői észrevételekkel, annak érdemi megtárgyalását biztosítani kell.

Az államfő vétójogának a hatalommegosztáshoz is köthető értéke, hogy az egykamarás parlamentnek egyedüli ellensúlya a jogalkotás során, amivel a kihirdetés előtt érdemi befolyással bírhat a törvényhozásra mind a politikai, mind az alkotmányossági aggályok érvényesítése érdekében.

Az Alaptörvény az Alkotmány szűkebb szavú és nem teljesen világos rendelkezéseihez (26. §) képest cizelláltan és a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot felhasználva fogalmaz az államfői vétóról.

7. Az Országgyűlés és a Kormány jogköreinek pontosítása az uniós döntéshozatalban (19. cikk)

Az Országgyűlés hatalmi pozícióját alapjaiban érinti, hogy a Kormány az Európai Unió intézményeiben részese az uniós jogalkotási folyamatoknak, amelyek során az EU kötelező magatartási szabályt alkothat. A nemzeti parlamentek helyzetének, így a demokratikus legitimációnak az erősítését mint értéket a 2007-es lisszaboni szerződés is célul tűzte ki.

Az Országgyűlés uniós ügyekben informálódhat, amennyiben tájékoztatást kér a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselő kormányálláspontról. Ha szükségesnek látja, állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről; ez gyenge típusú mandátumot jelent a Kormány számára, mert az Alaptörvény szerint az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

Az előző alkotmány 35/A. § nem az információkérésről, hanem a Kormány kötelezettségéről szólt, miszerint a döntéshozatali javaslatokat meg kellett küldenie az Országgyűlés részére. Ezt tette életszerűbbé az Alaptörvény szövegezése, kiegészítve a korábban csak törvényi szinten szabályozott állásfoglalás lehetőségével.

8. Jogszabályok értelmezésére vonatkozó alaptörvényi szabály meghatározása (28. cikk)

Az Alaptörvény több rendelkezése az alkotmány- és jogértelmező tevékenységek meghatározására irányul (míg az Alkotmány ilyen iránymutatásokat nem adott). Így az R) cikk szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt *Nemzeti hitvallással* és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni; a 28. cikk alapján pedig az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez utóbbi értelmezési segédlet azt várja el, hogy a jogalkalmazó bíróság, ha egyéb jogértelmezési módokat is használ, ne jusson észszerűtlen, a közjóval ellentétes, erkölctelen vagy pazarló eredményre. Ezért feltételezni kell a jogalkotó jóhiszeműségét és a köz érdekében való cselekvését. Természetesen a jogszabályok Alaptörvény-ellenessége, az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenessége megállapításának ez a vélelem nem lehet akadálya.

VI. ALAPJOGOK

1. A szükségességi-arányossági teszt nevesítése alapjog-korlátozásnál [I. cikk (3) bekezdés]

Az alapjogok közötti összeütközés esetére az Alaptörvény parancsot állít fel a jogalkalmazók számára. Lehetővé teszi egy alapvető jog korlátozását, amennyiben 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 tartása mellett került sor egy másik alapjog korlátozására.

2. Jogi személyek alapjogai [I. cikk (4) bekezdés]

Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg: jogi személyek is hivatkozhatnak egyes jogok sérelmére. Ilyen például a tulajdonjog. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ugyanakkor például a jogi személynek nincs emberi méltósága.

3. Az emberi méltóság sérthetlensége (II. cikk)

Az Alaptörvény az emberi méltóságból indul ki, amely az emberi lét alapja. Egyes alapvető jogokat tartalmazó rendelkezései élén elvi jelleggel rögzíti az emberi méltóság sérthetlenségét, amely valamennyi alapvető jog értelmezésére kihatóan hangsúlyosan, külön is kifejezi az emberi méltóság lényeges tartalmának érinthetlenségét.

Az emberi méltósághoz való jogot mint az emberi lét alapját az élethez való joggal egységben fogalmazza meg, és minden ember jogát elismeri az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Rögzíti továbbá az emberkereskedelem tilalmát is.

Tilos emberen hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni, valamint a biológia és az orvostudomány fejlődésére is reagálva, az Alapjogi Charta mintájára az alapvető jogok között rögzíti az emberi egyedmásolás tilalmát. Emellett tiltja az eugenikai, emberi fajnemesítésre irányuló eljárásokat, valamint az emberi test és az emberi test részeinek haszonszerzési célú felhasználását.

4. A magzati élet védelme (II. cikk)

Az Alaptörvény az emberi élettel egy mondatban, de attól elkülönítve említi a magzati életet, amelyet a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az állam – az objektív intézményvédelmi kötelezettsége keretében – a megfogant, keletkezőben lévő emberi életnek is köteles védelmet nyújtani.

5. Az emberkereskedelem, a szolgaság, az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználásának, valamint az emberi egyedmásolásnak a tilalma [III. cikk (1)–(3) bekezdés]

A III. cikk emberi méltóságot súlyosan sértő bánásmódokat emel ki, és részben az Alkotmányra, részben nemzetközi jogi dokumentumokra alapozva határozza meg, illetve bővíti ezek körét. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés, valamint a hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet alkotmányi tilalmához további öt speciális, számos az ENSZ, az Európa Tanács, vagy az EU keretében megalkotott jogforrásban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Alapjogi Charta) rögzített tilalmi tényállás csatlakozott. Mindezek nyomán alaptörvényi szintre került az emberkereskedelem, azaz személyek jellemzően kizsákmányolási céllal történő adásvételének tilalma. Ezzel szoros kapcsolatban van a szolgaság tilalma, amelybe a hagyományos értelemben vett rabszolgaság fogalmán túl a jogtalan uralom alatt tartás más, a személyi szabadságot kevésbé korlátozó formái is tartoznak. Az emberi fajnemesítés vagy eugenika célja a pozitívnak minősített fizikai és szellemi jellemzők erősítése, kiterjesztése, egyidejűleg a negatív jellemzők csökkentése a társadalom tagjai között, a születésszabályozásba való beavatkozás vagy a nemzőképesség befolyásolása útján. Szintén bioetikai megfontolásokon alapul az emberi egyedmásolás, azaz a szaporítási célú klónozás tilalma, valamint a test-, illetve a szervkereskedelem tiltása is, mely utóbbi ugyanakkor – részben az emberkereskedelemmel összefonódva – a nemzetközi bűnözés egyik speciális ágazatát is jelenti.

6. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés [IV. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény a habeas corpus elvet, azaz a törvényi előíráshoz kötött szabadságtól való megfosztást mint alapjogi garanciát egészíti ki a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának korlátozásával. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést (a továbbiakban: TÉSZ) – vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (42. §) megfogalmazásában: olyan életfogytig tartó szabadságvesztést, amely esetében a bíróság „a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárja” – csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt lehet kiszabni. Az Alaptörvény amellet, hogy az arányos büntetés, illetve a III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen, megalázó büntetés tilalmának figyelembe vételével egy büntetési nem legszigorúbb esetének alkalmazása vonatkozásában határt szab, egyúttal a TÉSZ-t is alaptörvényi szintre emeli. Így a TÉSZ alkalmazhatóságának alkotmányos akadálya nem merülhet fel. Az Európai Emberi Jogi Bíróság által a TÉSZ végrehajtásával, mint az embertelen büntetés tilalmába ütköző szabályozással kapcsolatban kifejtett aggályok nem magának a TÉSZ-nek a létjogosultságát vonták kétségbe, hanem a felülvizsgálat lehetőségének valamilyen formáját kérték számon, amelynek kezelése törvényi szinten lehetséges. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a TÉSZ-szel kapcsolatos döntése nyomán hazánk az ún. kötelező kegyelmi eljárás bevezetésével igyekezett közelíteni szankciórendszerünk legszigorúbb elemét a strasbourgi követelményekhez.

7. A személy és a tulajdon elleni jogtalan támadás elhárítása (V. cikk)

Az Alaptörvény V. cikke új, európai viszonylatban is nívumnak számító elemmel gazdagítja az alapjogi katalógust: az önvédelem jogával. A korábban csak a Büntető Törvénykönyvből „jogos védelem” elnevezéssel ismert intézmény büntethetőséget kizáró oknak minősült. A törvény szerinti jogos védelem a saját, illetve mások személye, javai, vagy a közérdek elleni támadás esetére vonatkozott. Az Alaptörvény ebből a körből az érintett saját személye, illetve tulajdona elleni támadást emeli ki és részesíti alapjogi védelemben. Az alapjogként való elismerés egy tulajdonképpen megtört helyzetből emeli ki a jogos védelmet, és tudatosítja a polgároknak, illetve a potenciális bűnelkövetőkben, hogy a jogtalan támadás áldozatának nem pusztán lehetősége, hanem alapvető joga van arra, hogy a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadást elhárítsa. Az Alaptörvény nem szól a jog gyakorlásának feltételeiről, az elhárítás mértékéről, ennek szabályozását törvényi szintre hagyja, de az elhárítás biztosítása azt is jelenti, hogy az Alaptörvény alapján a megtámadott személy legalább olyan mértékű fellépésre jogosult a támadóval szemben, amely bizonyosan alkalmas az elhárításra.

8. A magán- és családi élet védelmének kifejezett nevesítése [VI. cikk (1) bekezdés]

Az Alaptörvény a magánszférajogok körében rendelkezik a magán- és családi élet tiszteletben tartására vonatkozó jogról. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. A magánszférához való jog és az emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le a belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli közege is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog). Az Alaptörvény hetedik módosítása a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának alkotmányi szinten tételezett korlátjává nyilvánította a magán- és családi életének, valamint otthonának nyugalalmát. Az otthon nyugalalmát az állam jogi védelemben részesíti.

9. A vallási közösségek önállósága, az állam és a vallási közösségek együttműködése, sarkalatos törvényi szabályozás terjedelme [VII. cikk (2)–(5) bekezdés]

Az állam és az egyház elválasztása klasszikus polgári alkotmányos érték, az Alkotmány is ennek megfelelő szövegezéssel tartalmazta [60. § (3) bekezdés].

A rendszerváltás után azonban a magyar állam nem azt a szigorú modellt követte, amely élesen elválasztja az egyházakat és az államot intézményi és költségvetési szinten. Az Alaptörvény ennek a felfogásnak a követője, s ezért benne egyrészt az államtól különváltan működő és önálló vallási közösségek jelennek meg, másrészt pedig immár explicit módon szerepel az állam és a vallási közösségek együttműködése. Az állam elismeri a vallási közösségek és egyházak társadalmilag hasznos tevékenységét, így lehetőséget ad arra, hogy a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban közreműködjenek; erre tekintettel a bevett egyházak sajátos jogosultságokat is kaphatnak.

10. A választási kampányhirdetések szabályai [IX. cikk (3) bekezdés]

A választási kampány költségeinek csökkentése és a pártok esélyegyenlőségének biztosítása volt az alkotmányozó indoka arra vonatkozóan, hogy a választási kampány során a médiaszolgáltatásokban a politikai reklámok ingyenességét írja elő. Médiaszolgáltatás alatt az erre vonatkozó törvényi definíció szerint, az elektronikus hírközlő rendszer útján továbbított, műsorszámok sorozatát bemutató televíziós, rádiós, illetve ehhez hasonló szolgáltatásokat kell érteni. Az ingyenesség mellett a politikai reklámmal szembeni másik kifejezett alkotmányos követelmény, hogy közlése biztosítsa az esélyegyenlőséget a választáson induló jelöltek vonatkozásában, amelynek tartalmát sarkalatos törvény bontja ki. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény a közszolgálati médiaszolgáltatásban kötelezővé teszi és részletesen szabályozza a politikai reklámok közzétételének feltételeit, míg az egyéb médiaszolgáltatásokban az egyenlő feltételek biztosítását kívánja meg.

11. Sajtószabadság és pluralizmus, demokratikus közvélemény [IX. cikk (2)–(3) bekezdés]

A véleménynyilvánítás alapjoga kiemelt helyet foglal el az alapjogok és demokratikus alkotmányos értékek között. A véleményszabadság igazolható az egyén önmegvalósítása alapján és a demokratikus társadalmi-politikai folyamatok szüksége révén is. A véleményszabadságból további jogok és értékek fakadnak, az Alaptörvény IX. cikke által is nevesítetten például a sajtószabadság és pluralizmus, valamint a demokratikus közvélemény. A sajtó szabadsága (a cenzúra tilalma, a lapindítás szabadsága, az információk terjesztésének szabadsága stb.) és a médiapiac, valamint a médiatartalmak sokszínűsége is garanciaként szolgálhat a demokratikus közvélemény kialakulásához, ám az Alaptörvény ezt külön is nevesíti mint állami feladatot. A demokratikus közvélemény általában annak az értéknek az alaptörvényi megfogalmazása (amely az Alkotmányban még nem szerepelt), hogy a választók informált döntést hozzanak a választások során. Ennek feltételeit az állam úgy tudja biztosítani, hogy a szabad tájékoztatás útjában álló tartalmi tilalmakat a minimálisra szűkíti (közszerplők bírálhatósága, mások jogainak védelme, szűken értelmezett közérdekű korlátok stb.), a médiapiaci korlátokat lebontja és a monopóliumok kialakulását megelőzi, a technikai feltételeket (például frekvenciákat) és az információszabadságot törvényi szabályozás útján garantálja.

12. A véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltóság kapcsolata [IX. cikk (4)–(5) bekezdés]

A véleménynyilvánítás alapjoga noha kiemelt helyet foglal el az alapjogok és demokratikus alkotmányos értékek között, nem korlátozhatatlan. Az Alkotmány dogmatikai rendszerében az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az alapjogi katalógus élére helyezte, s közvetlenül mögé a véleményszabadságot, a kettő viszonyában pedig általában a szükségességi-arányossági teszt alapján foglalt állást.

Az Alaptörvény immár markáns tételként rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére [IX. cikk (4) bekezdés]. Ezzel a két alapjog (érték) viszonyában kialakult korábbi felfogást megerősíti. (Hozzá kell tenni, hogy a közszerplők szabad bírálhatósága érdekében az ő méltóságukkal szemben a véleményszabadság határai máshol húzódnak, lásd Ptk. 2:44. §.)

Az Alaptörvény azonban továbbmegy, és a „gyűlöletbeszéd” két évtizedes alkotmányos problémakörének feloldását célozva, nemcsak az egyének, hanem a (magyar nemzet, nemzeti, etnikai, faji vagy vallási) közösségek méltóságát is védi a gyűlölködő szólásokkal szemben (lásd még Ptk. 2:54. §).

13. A felsőoktatásban részesülés anyagi támogatásának feltételei [XI. cikk (3) bekezdés]

A művelődéshez való jog biztosításának tekintetében az Alaptörvény kiterjesztette az állami kötelezettségeket. Míg az Alkotmány csak az alapfokú oktatás ingyenességét kívánta meg, az Alaptörvény ezt már a középfokú oktatás vonatkozásában is biztosítja. Az Alkotmány szerint az állam a középfokú oktatáshoz való jogot még képesség alapján volt köteles biztosítani, az Alaptörvény ezt már teljeskörűen kötelezővé teszi. A felsőoktatáshoz továbbra is képesség szerinti hozzáférést biztosít az Alaptörvény, és a költségviselés rendezését is törvényi szintre hagyja. Mindemellett azonban – az egyénnek önmaga és a közösség iránti felelősségvállalását rögzítő O) cikk szellemében – lehetőséget biztosít, hogy törvény a nemzeti közösség keretében teljesítendő munkavégzést követeljen meg, mintegy az állami finanszírozás „ellenértékéeként”. Ez tette lehetővé a hallgatói szerződés rendszerének meghonosítását, amely a tanulmányi szerződés intézményének analógiájára vár el egyfajta hűséget és értékteremtő munkát a hallgatótól a tanulmányok költségeit biztosító közösséggel szemben.

14. A csoportos kiutasítás tilalma [XIV. cikk (1) bekezdés] és a non-refoulement elve [XIV. cikk (2) bekezdés]

Az Alaptörvény egy közös cikkben, a szabad mozgás és tartózkodás jogát deklaráló rendelkezéstől elkülönítve – de természetesen attól nem teljesen elválasztva – szerepelteti a Magyarország területére történő befogadás és az onnan történő kiutasítás alapvető feltételeit. Ennek során változatlanul garantálja, hogy magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és megilleti a hazatérés joga is, a külföldi állampolgárt pedig csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Új elem az Alaptörvényben a csoportos kiutasítás tilalmának megjelenése, amelyet eredetileg az Emberi Jogok Európai Egyezménye tartalmazott (negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk), majd az Alapjogi Charta is átvett [19. cikk (1) bekezdés]. Azon túl, hogy az alapjogi katalógus összeállításánál az alkotmányozó számára mintaként szolgált az Alapjogi Charta, a magyar és az európai történelem nemzeti közösségeket kollektív bűnösnek megbélyegző, és azokat kiutasító epizódjaira való emlékezés, az azokkal szembeni határozott kiállás is indokolta e rendelkezés alaptörvényi szintű megjelenítését.

Szintén új elem az Alaptörvényben az úgynevezett non-refoulement elve, amely ugyancsak az Alapjogi Chartából eredeztethető, és amely a kiutasítás korlátját képezi azon országok vonatkozásában, ahol fennáll a veszélye, hogy a kiutasítandó személyt halára ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. Érdekes megemlíteni, hogy ez a rendelkezés implicite a halálbüntetés magyarországi tilalmát is tartalmazza, hiszen anélkül nem lenne értelmezhető.

Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is rögzíti a menedéjog biztosítását, amely vonatkozásban napjainkban komoly kihívásokkal kell megküzdenie Magyarországnak és az európai államoknak. Ennek nyomán az Alaptörvény hetedik módosítása megtiltja a kollektív betelepítést. Eszerint Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.

15. A munkaügyi kapcsolatok részletes szabályozása (XVII. cikk)

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény az együttműködésre helyezi a hangsúlyt a munkaügyi kapcsolatokban. Az ezzel foglalkozó XVII. cikk első és elvi jelentőségű rendelkezése rögzíti, hogy mind a munkaadóknak, mind a munkavállalóknak együttműködésre kell törekedniük, s a sajátjukon túl, a másik fél érdekeire is tekintettel kell lenniük. A munkaadóknak elsősorban a munkahelyek fenntartására, gyarapítására vonatkozó társadalmi felelősségük tudatában, míg a munkavállalóknak alapvetően a nemzetgazdaság fenntarthatóságát szem előtt tartva kell megfogalmazni elvárásaikat.

Az Alaptörvény az Alapjogi Charta alapján definiálja a munkavállalók és munkaadók szervezkedési szabadságát, azt a jogot, hogy egymással tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződést kössenek, érdekeikért fellépjenek, s rögzíti továbbá a munkavállalók munkabeszüntetési jogát. Az Alaptörvény alapjoggá emeli az egészséges, biztonságos és méltó munkafeltételekhez való jogot, továbbá – az Alkotmányhoz hasonlóan – biztosítja a napi, heti pihenőidőhöz és az éves fizetett szabadsághoz való jogot is.

Az Alaptörvény ugyanakkor nem tartalmazza a munkához való jogot, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bért deklarációját, továbbá a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való, korábban az Alkotmányban biztosított jogot. A munkához való jog alkotmányi rendelkezéséből sem következett olyan állami kötelezettség, hogy mindenki számára munkát kell biztosítani. Erre tekintettel az Alaptörvény a valós tartalomnak megfelelően inkább államcélként fogalmazza meg a teljes foglalkoztatás elérését (XII. cikk). Annak biztosítására, hogy a munkát vállalni szándékozót jogtalanul ne utasíthassák el elsősorban a diszkrimináció tilalmát kimondó alaptörvényi rendelkezés szolgál. A munkával arányos jövedelem pedig olyan tervgazdasági örökség volt az Alkotmányban, amely megfogalmazásában és tartalmában is értelmezhetetlen a piacgazdaság viszonyai között, így legfeljebb a diszkrimináció tilalmának újabb speciális rendelkezéseként volt felfogható.

16. A gyermekmunka tilalma, munkahelyi védelem (XVIII. cikk)

A XVIII. cikk alaptörvényi rangra emelte a gyermekmunka tilalmára vonatkozó több évtizedes, nemzetközi szerződéseken alapuló múltra visszatekintő törvényi rendelkezést (Munka Törvénykönyve, Büntető Törvénykönyv), amelyet az Alapjogi Charta is tartalmaz. A *gyermek* fogalmát az Alaptörvény nem határozza meg, ahogy azt korábban az Alkotmány sem tette, így egyrészt a nemzetközi egyezmények előírásaira, másrészt a törvényi szabályozásra támaszkodhatunk. A nemzetközi egyezmények a gyermekmunka korhatárának pontos meghatározását nemzetállami hatáskörben hagyják, az Alapjogi Charta is csak annyi korlátozást tartalmaz, hogy a foglalkoztatás alsó korhatára ne legyen alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa. Az Alaptörvény vonatkozásában főszabály szerint a gyermekkor az alapjogi jogalanyiség kezdetétől a 18. életév betöltéséig tart, de az egyes szakjogágak ezt finomíthatják, mint ahogy a Munka Törvénykönyve főszabályként 16 évben határozza meg a munkavállalás alsó korhatárát. A kivételek lehetőségére maga az Alaptörvény is utal.

A fiatalok és a szülők munkahelyi védelme új államcélként jelenik meg az Alaptörvényben. Ez részben szintén az Alapjogi Charta szabályzásán alapul, ugyanakkor csatlakozik az Alaptörvény azon rendelkezéseire, amelyek a gyermekeket, a fiatalokat, a szülőket, a családokat a társadalom és a nemzetgazdaság fenntarthatósága szempontjából kiemelten, a jövő garanciáiként kezelik.

17. A választójog gyakorlásának feltételei, kizárás a választójogból [XXIII. cikk (4)–(6) bekezdés]

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest egy komoly változás előtt nyitotta meg az utat: a választójoghoz nem köti feltételként a magyarországi lakóhelyet, ennek szabályozását sarkalatos törvényre bizza. Így kizárólag a törvényalkotó kétharmados döntésén múlik, hogy alkalmazza-e, és mely választások esetében a magyarországi lakóhely követelményét. Ennek alapján nyílt meg a lehetőség, hogy az országgyűlési választások során a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is szavazhassanak. Ezzel Magyarország is csatlakozott az európai államok többsége által követett elvhez, miszerint az állampolgársággal együtt jár a választójog.

A választójog vonatkozásában még egy komoly változást hozott az Alaptörvény, mégpedig a kizárás tekintetében. Míg az Alkotmány a választójogból automatikusan kizárta azokat, akiket cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyeztek, az Alaptörvény – igazodva az Emberi Jogok Európai Egyezményének az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában kialakult követelményéhez – a választójogból való kizárást kifejezett bírósági döntéshez köti.

18. A hatósági eljárások garanciális szabályai: észszerű idő, pártatlanság, indokolás, jogellenesen okozott kár megtérítése (XXIV. cikk)

Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az úgynevezett „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg az Alaptörvény a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapvető jogként garantálja mindenki számára a tisztességes hatósági ügyintézés jogát, vagyis azt, hogy „ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” Az Alaptörvény ezzel alkotmányi szintre emelte a közigazgatási eljárás alapelveit. Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a lisszaboni szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatába kapcsolódik be. A jogszerűség ellenőrizhetőségének és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele, hogy a jogalkalmazó szervek indokolják a döntéseiket. Magyarország Alaptörvénye a tisztességes hatósági eljárás alapjogi szintre emelése mellett a hatóságok indokolási kötelezettségét is alkotmányos szintre emeli. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondata szerint ugyanis a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a hatóságok nem indokolják a döntéseiket, azzal nemcsak törvénysértést, hanem alkotmányellenességet is előidéznek, aminek kiküszöbölésére a rendes bíróságok mellett végső fokon az Alkotmánybíróság előtt is indítható eljárás. Az indokolási kötelezettség mindezen túl a jövőbeli jogalkalmazói döntések előreláthatósága miatt is fontos, vagyis a jogbiztonság (és ezáltal a jogállamiság) érvényesülését is elősegíti.

19. A törvény előtti egyenlőség

Az Alaptörvény szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Az egyenlőséget az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – nemcsak a bíróság előtti egyenlőségként, hanem annál általánosabban fogalmazza meg. Az általános jogegyenlőségi szabály mellett külön rögzíti azt is, hogy az alapvető jogokat mindenki számára bármely megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A megkülönböztetés alapjaként egyes helyzeteket kiemel az Alaptörvény, a felsorolás azonban nem taxatív, a nevesítve nem szereplő egyéb helyzetek alapján is tilos a hátrányos megkülönböztetés.

VII. NEMZETGAZDASÁGI SZEMPONTOK BEEMELÉSE

1. Közpénzügyi fejezet (36–44. cikk)

Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott. Az Alaptörvényben új, *A közpénzek* elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések, amelyek a hiteltelen költségvetési, felelőtlen, az országot eladósító gazdaságpolitikával való végleges szakítás érdekében fokozott jelentőséggel bírnak. Az állami működés anyagi alapjainak fontosságát, az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő generációkra kiható jelentőségét elismerve alaptörvényi szintre kerülnek az állami kiadások és bevételek tervezésének és teljesítésének, valamint az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodásnak az alapvető szabályai, továbbá az e feladatok ellenőrzésében és megvalósításában kiemelt szerepet játszó, a végrehajtó hatalomtól független intézmények. Az Alaptörvény rögzíti a központi költségvetésre vonatkozó alapvető szabályokat, ennek keretében adóssághorlátot állít fel. Alaptörvényi szintre emeli az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató Költségvetési Tanácsot, hatáskörét pedig tovább erősíti az által, hogy vétőjogot biztosít számára a központi költségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére vonatkozó rendelkezéseinek. Az alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény kilencedik módosításával – meghatározta a közpénz definícióját is. Eszerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése. E definíció a jogalkotói indokolás szerint egységesíteni hivatott a közpénz alkotmányos szervek általi különböző értelmezéseit.

2. A nemzeti vagyon fokozott védelme

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 vagyónként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Az Alaptörvény kimondja, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

VIII. AZ ÁLLAM BIZTONSÁGÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ SZEMPONTOK HANGSÚLYOSABB MEGJELENÍTÉSE

1. Terrorveszélyhelyzet bevezetése (51/A. cikk)

Az Alaptörvény hatodik módosításával és az európai biztonságpolitikai helyzettel összefüggésben jelent meg az alkotmányozó azon döntése, amely az eddigiekhez képest új, speciális különleges jogrendi esetet állapít meg. A fokozatosság elve alapján a Magyar Honvédséget terrorveszélyhelyzet idején fel lehet használni, de csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

2. A rendőrségre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és a katonai műveletekben való részvételre vonatkozó szabályok egységes összefoglalása (46–47. cikk)

A honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálat fő funkciói és céljai egyaránt az ország belső és külső védelme, a közrend fenntartása, melynek érdekében jogkorlátozó tevékenységeket folytathatnak. Az állami közhatalom végső soron való érvényre juttatásának eszközei, ezért alkotmányos szabályozásuk indokolt (Alkotmány 40/A–C. §; Alaptörvény 45–47. §). Az Alaptörvény immár rendezetten, azonos struktúrában szabályozza a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok fő funkcióit (alkotmányos feladatait), polgári irányításukat, hivatásos állományú tagjaik párttagságnak és politikai tevékenységének tilalmát, valamint a részletes szabályozásukra vonatkozó sarkalatos törvényi felhatalmazást.

3. Különleges jogrend elkülönült és egységes szabályozása (48–54. cikk)

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

IX. KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTOK KIEMELÉSE

1. A fenntartható fejlődés mint a nemzetközi együttműködés egyik célja [Q) cikk (1) bekezdés]

Már a *Nemzeti hitvallás* jelzi, hogy Magyarország a fenntartható fejlődés keretei között elkötelezett a Kárpát-medence természeti és épített környezetének megóvása iránt, tekintettel lévén a jelenkor emberére és a jövő nemzedékekre egyaránt. Magyarország tehát kiáll a fenntartható fejlődés mellett, biztosítandó a jövő nemzedékek számára is az egészséges környezetet, ugyanakkor, mivel a környezeti problémák függetlenek az államhatároktól, a természet és a környezet védelmét globális kérdésként kezeli. A *Nemzeti hitvallás* egyértelműen utal a fenntartható fejlődés elvére, amely az Alaptörvény Q) cikkében kifejezetten is nevesítésre kerül, oly módon, hogy Magyarország az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. Emellett a költségvetési gazdálkodás elvei között, az Alaptörvény N) cikkében is megjelenik a fenntarthatóság követelménye, ami a jövőről való gondolkodást meghatározó szemléletmód, amelyben a fejlődés és egy magasabb életszínvonal elérésére való törekvés során a környezettel, a társadalommal és a gazdasággal kapcsolatos megfontolások egyensúlyban vannak egymással. Fenntartható a fejlődés akkor, ha a gazdaság fejlődése folyamatos szociális jobblétet eredményez az ökológiai eltartóképesség határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat a jövő generációi számára.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszerológálati Egyetem;
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

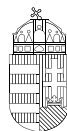
ISBN 978-963-498-313-2 (PDF)

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE