



ERDŐS CSABA – TAKÁCS ALBERT – TÉGLÁSI ANDRÁS

# ALKOTMÁNY- ÉS ÁLLAMTAN

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

Az eredeti 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.

**Szerzők:**

© Dr. Erdős Csaba, Dr. Téglási András (Alkotmánytan)  
© Prof. Dr. Takács Albert (Államtan)

**Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdobozok szerzői:**

© Dr. Gáva Krisztián, © Dr. Smuk Péter, © Dr. Téglási András

**Szakmai lektor:**

Prof. Dr. Kukorelli István

**A hatályosítást 2023-ban végezte:**

Dr. Erdős Csaba

**A hatályos kézirat lezárásának dátuma:**

2023. február 1.

**6., hatályosított kiadás**

**Eredeti megjelenés éve:**

2016

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

**Felelős kiadó:**

Dr. Deli Gergely rektor  
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

*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.*



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**SZÉCHENYI** 2020

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

---

# TARTALOM

|  |    |
|--|----|
| ALKOTMÁNYTAN.....  | 5  |
| 1. Alapfogalmak .....  | 6  |
| 1.1. Az alkotmány formális fogalma, az alkotmánytípusok és az alkotmányjog .....     | 6  |
| 1.2. Az alkotmány tartalmi síkja: az alkotmányosság .....                            | 7  |
| 1.2.1. A népszuverenitás elve .....  | 7  |
| 1.2.2. A jogállamiság elve .....   | 8  |
| 1.2.3. A hatalommegosztás elve .....   | 9  |
| 1.2.4. A jogegyenlőség elve .....  | 9  |
| 1.2.5. Az emberi jogok deklarálása és érvényesítése .....                            | 9  |
| 2. A jogforrások rendszere .....   | 10 |
| 2.1. A jogforrásokról általában .....  | 10 |
| 2.2. Az Alaptörvény a jogforrások rendszerében .....                                 | 10 |
| 2.3. A jogszabályok .....  | 11 |
| 2.3.1. A törvény .....   | 11 |
| 2.3.2. A rendeletek .....  | 11 |
| 2.3.3. A jogszabályok érvényessége, hatálya és az alkalmazandóság .....              | 13 |
| 2.4. Speciális jogforrások .....   | 14 |
| 3. A választási rendszer alapjai és a népszavazás .....                              | 15 |
| 3.1. A választójog fogalma, a népképviselői szervek és a választási rendszerek ..... | 15 |
| 3.2. A választási alapelvek .....  | 16 |
| 3.3. A választási eljárás alapelvei .....  | 17 |
| 3.4. Az országos népszavazás .....   | 17 |
| 4. Az alapvető jogok és kötelességek .....   | 19 |
| 4.1. Az alapjogok eredetével kapcsolatos elméletek .....                             | 19 |
| 4.2. Az alapjogok három generációja/nemzedéke .....                                  | 19 |
| 4.3. Az alapvető jogok forrásai .....  | 20 |
| 4.4. Az alapjogok alanyai .....  | 21 |
| 4.5. Az állam védelmi kötelezettségének terjedelme .....                             | 21 |
| 4.6. Az alapjogok korlátozása .....  | 22 |
| 4.7. Egyes alapjogok és jellemzőik .....   | 24 |
| 4.7.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog .....                            | 24 |
| 4.7.2. A diszkrimináció tilalma .....  | 24 |
| 4.7.3. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága .....                       | 25 |
| 4.7.4. Személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága .....            | 27 |
| 4.7.5. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága .....                             | 28 |
| 4.7.6. A gyülekezési jog .....   | 28 |
| 4.7.7. Az egyesülési jog .....   | 29 |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.7.8. A tisztességes (bíróági) eljáráshoz való jog .....   | 29        |
| 4.7.9. A tisztességes hatósági eljárás és a hatóság által jogellenesen okozott kár megtérítése .... | 30        |
| 4.7.10. A jogorvoslathoz való jog .....   | 30        |
| 4.7.11. A második generációs jogok .....  | 31        |
| 4.7.12. Harmadik generációs jogok .....   | 33        |
| 4.7.13. Alapvető kötelességek .....   | 34        |
| <b>ÁLLAMTAN.....</b>  | <b>35</b> |
| <b>1. Mi az államtan? .....</b>   | <b>36</b> |
| <b>2. Általános államtan .....</b>  | <b>38</b> |
| 2. 1. Mi az állam? .....  | 38        |
| 2. 2. A politikai hatalom régi közkötelékei .....   | 38        |
| 2. 3. A modern államfogalom .....   | 40        |
| 2. 4. A modern államfogalom antik-keresztény-európai elemei .....                                   | 47        |
| 2.5. Az állam az Alaptörvényben .....   | 49        |
| 2.5.1. Az állam neve .....  | 49        |
| 2. 5. 2. A köztársaság .....  | 53        |
| 2.5.3. Állam és demokrácia .....  | 56        |
| 2.5.4. Állam és hatalommegosztás .....  | 60        |
| 2.5.5. Állam és nemzet .....  | 64        |
| 2.6. A kormányforma .....   | 68        |
| <b>3. Különös államtan .....</b>  | <b>71</b> |
| 3.1. Mi a kormányzás? .....   | 71        |
| 3.2. A kormányzás szervei .....   | 72        |
| 3.2.1. Az Országgyűlés .....  | 72        |
| 3.2.2. A köztársasági elnök .....   | 77        |
| 3.2.3. A Kormány és az államigazgatás szervei .....   | 83        |
| 3.2.4. A közpénzügyek kormányzása .....   | 89        |
| 3.2.5. A helyi kormányzás .....   | 90        |
| 3.3. Az igazságszolgáltatás szervei és intézményei .....  | 94        |
| 3.3.1. Mi az igazságszolgáltatás? .....   | 94        |
| 3.3.2. Az igazságszolgáltatás egysége .....   | 95        |
| 3.3.3. A bíróságok igazgatása .....   | 97        |
| 3.3.4. Magyarország bíróságai .....   | 97        |
| 3.4. Az alkotmányosság és az alapvető jogok védelmének intézményei .....                            | 99        |
| 3.4.1. Az alkotmányosság védelmének lényege és rendeltetése .....                                   | 99        |
| 3.4.2. Az alkotmánybíráskodás hatóköre .....  | 100       |
| 3.4.3. Az alkotmánybíráskodás korlátai .....  | 102       |
| 3.4.4. Az ombusman-típusú jogvédelem lényege .....  | 102       |
| 3.4.5. Az ombudsman intézménye Magyarországon .....   | 103       |

# ALKOTMÁNYTAN

---

# 1. ALAPFOGALMAK

## 1.1. AZ ALKOTMÁNY FORMÁLIS FOGALMA, AZ ALKOTMÁNYTÍPUSOK ÉS AZ ALKOTMÁNYJOG

Az alkotmány olyan jogi dokumentum vagy jogi dokumentumok összessége, amely

- tartalmazza az alapvető jogokat és kötelezettségeket,
- meghatározza a jogforrási rendszert (emiat a legmagasabb szintű jogforrás),
- az állami főhatalom gyakorlásának legfontosabb szabályait (pl. a választási rendszer alapjait) és
- a legfontosabb állami szervek egymáshoz való viszonyát (az állam szervezetét).

*Formai szempontból* az alkotmányok két típusát különíthetjük el: léteznek

- *kartális* alkotmányok, amelyek jellemzője, hogy egy dokumentumba foglalták a fenti felsorolás által érintett tárgykörökre vonatkozó legjelentősebb szabályokat, valamint
- *történeti* alkotmányok, amelyeket különböző időpontokban keletkező több szabadságlevél, deklaráció, törvény „épít fel”.

A XVIII. század végétől egyre több állam alkotott kartális alkotmányt, így mára ez a típus tekinthető általánosnak. Kivételt képez Nagy-Britannia, amelynek jelenleg is történeti alkotmánya van, de 1944-ig Magyarország is ilyennel rendelkezett. Hazánk jelenleg hatályos alkotmánya, az Alaptörvény kartális alkotmánynak minősül.

A kartális alkotmányok *módosíthatósága szempontjából merev és rugalmas* alkotmányokról beszélhetünk. A magyar Alaptörvény *kifejezetten rugalmas* alkotmány, tehát – más, merevebb alkotmányokhoz képest – relatíve könnyű módosítani.

Az *alkotmányjognak mint jogágnak* az alkotmányon kívül számos további forrása van: az Alaptörvény előírásait végrehajtó és konkretizáló jogszabályok, az Alaptörvény értelmezését tartalmazó alkotmánybírószági határozatok, de léteznek speciális alkotmányjogi jogforrások is (pl. az Országgyűlés működési rendjét szabályozó házszabályi rendelkezések).

## 1.2. AZ ALKOTMÁNY TARTALMI SÍKJA: AZ ALKOTMÁNYOSSÁG

Az alkotmány formális fogalmától megkülönböztetjük az alkotmányosság *tartalmi* síkját. Ez *értékek szerinti* – azaz tartalmi – minősítést feltételez. Minden államnak szükségszerűen van – történeti vagy kartális – alkotmánya, de nem mind alkotmányos. Az *alkotmányos állam ellentétpárja a diktatórikus berendezkedésű* (pl. Észak-Korea, az egykori náci Németország vagy a sztálini Szovjetunió.) A következőkben az alkotmányosság legfontosabb öt kritériumát mutatjuk be.

### 1.2.1. A NÉPSZUVERENITÁS ELVE

A népszuverenitás elve értelmében az államhatalom (szuverenitás) a népre vezethető vissza. Ezt másképpen a nép uralmának, avagy *demokráciának* nevezzük. Az Alaptörvényben is tükröződik a népszuverenitás elve, amikor kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép.

A nép uralmát ténylegesen a választópolgárok gyakorolhatják, azaz a nép e tekintetben a választópolgárok közössége. A nép hatalomgyakorlásának az Alaptörvény értelmében *két módja* lehetséges: a *képviseleti és a közvetlen* demokrácia. *Főszabály* a képviseleti demokrácia, amely a nép által választott *képviselők általi hatalomgyakorlást jelent, kivételesen* azonban egy-egy konkrét kérdés közvetlen – nem képviseleti úton történő – eldöntésére, azaz *népszavazásra* is sor kerülhet.

A modern államokban a képviseleti demokrácia a tipikus, ugyanis az állami működés „üzemszerűsége” – relatíve rövid idő alatt speciális szakismereteket igénylő, nagy számú kérdésben történő döntéshozatal – csak úgy biztosítható, ha a választópolgárok saját maguk közül bíznak meg embereket azzal, hogy nevükben és érdekükben határozott időre – tipikusan 4-5 évre – gyakorolják a népet megillető hatalmat; amennyiben pedig elégedetlenek a képviselőik munkájával, a határozott idő leteltével újakat választhatnak (*népképviselet elve*). Ez az elméleti alapja az Országgyűlés és a helyi önkormányzati képviselő-testületek létrehozásának és működésének. Néhány jelentősebb kérdés azonban indokolhatja népszavazás tartását, így pl. az állam szuverenitását érintő nemzetközi szervezetekhez (pl. EU-hoz, NATO-hoz) való csatlakozás, vagy – a legtöbb államban új alkotmány megalkotása.

A népszuverenitás elve megköveteli, hogy az állami döntések meghozatalában széles néptömeg vegyen részt, azaz a *választópolgárok köre a lehető legszélesebb legyen*. A népszuverenitás a *többségi döntéshozatal* szükségességét is magával vonzza. Ezt – többek között – a következő rendelkezésekben érhetjük tetten: az a jelölt lehet országgyűlési képviselő, akire a

legtöbb érvényes szavazatot adták le; csak abból a törvényjavaslatból lehet törvény, amelyet a képviselők többsége megszavaz.

Az alkotmányos államokban a *többségi döntéshozatal előtt is állnak bizonyos korlátok* megakadályozandó a „többség zsarnokságát”. E korlátok részben *tartalmiak*: ezek az emberi jogok, amelyeket senkitől nem lehet elvonni, még akkor sem, ha azt az érintetten kívül mindenki szeretné. A korlátok másik része *eljárás természetű*: több (jog)intézmény is ebből a célból létezik: pl. a sarkalatos törvények, a minősített többség követelménye bizonyos tiszt-ségek betöltőinek megválasztásakor, de ilyen az alkotmánybíráskodás léte is.

A népszuverenitásból következik az is, hogy az államhatalom gyakorlására való felhatalmazás a nép akarata kell, hogy visszavezethető legyen. Ezt nevezzük *demokratikus legitímációnak*. Ez a legitímáció lehet közvetlen: erre példa az országgyűlési képviselők megválasztása (vö. választás közvetlenségének elvével), de tipikus a közvetett legitímáció: például az Országgyűlés választja meg a miniszterelnököt és a köztársasági elnököt, a miniszter megbízatása pedig úgy jön létre, hogy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A legitímációs láncolat nem szakadhat meg, alkotmányos követelmény a néphatalomra való látható visszavezethetőség.

### 1.2.2. A JOGÁLLAMISÁG ELVE

A jogállamiság elve a legegyszerűbben fogalmazva *az állami működés joghoz kötöttségét jelenti*. Ez alatt azt értjük, hogy az állam nevében eljáró személyek csak arra jogosultak, amelyre őket jogszabály kifejezetten feljogosítja, viszont minden más jogalany számára csak az tilos, amit számukra jogszabály kifejezetten megtilt.

Például egy okmányirodai ügyintéző csak akkor állíthat ki személyi igazolványt, ha a kérelmező arra a jogszabályok szerint jogosult, másfelől ennek megtagadására is csak akkor van módja, ha ezt jogszabály megengedi számára. Mindennek biztosítékként döntésével szemben fellebbezésnek van helye, illetve a végrehajtó hatalomtól független bírósághoz is lehet fordulni jogszabálysértés észlelése esetén.

Az Alaptörvény is utal arra, hogy Magyarország jogállam. Ezen alkotmányi deklaráció *az Alkotmánybíróság (AB) értelmezésében* különösen az alábbiakat öleli fel:

- a legfontosabb része a *jogbiztonság*, amely megköveteli, hogy
  - a jogszabályokat bárki számára hozzáférhető formában hirdessék ki (ezt nevezzük a *jog fizikai hozzáférhetőségének*);
  - a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek (*normavilágosság*, vagy más néven *mentális hozzáférhetőség követelménye*);



- a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is működésüket tekintve *kiszámíthatók és előre láthatók* legyenek (vö. visszaható hatály tilalma);
  - a közhatalom gyakorlása *kiszámítható*;
- az állami szervek feladataikat – a hatalommegosztás elvét tiszteletben tartva – *együttműködve* látják el;
  - az állami intézményrendszer *hatékony* működése;
  - az Alkotmány/*Alaptörvény* *ténylegesen érvényesül*, előírásai áthatják az egész jogrendszert, amelyben az alkotmány és a törvények uralmának elve érvényesül.

### 1.2.3. A HATALOMMEGOSZTÁS ELVE

A hatalommegosztás célja a hatalom egy kézben való összpontosulásának, ezen keresztül pedig a *diktatúra kiépítésének megakadályozása*. A *funkcionális* hatalommegosztás a hatalommegosztás talán legismertebb dimenziója, amelynek leghíresebb teoretikusa a francia Montesquieu volt. Ennek lényege, hogy a három nélkülözhetetlen állami funkciót – *a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást* – gyakorló szerveket el kell különíteni egymástól.

### 1.2.4. A JOGEGYENLŐSÉG ELVE

A jogegyenlőség a *törvény előtti egyenlőséget* jelenti, azaz azt, hogy mindenki ugyanazok a jogszabályok vonatkoznak – szemben a rendi társadalmakkal, amelyekben elismertek pl. a nemesi előjogok. (*Lásd még lentebb a diszkrimináció tilalmáról szóló részt.*)

### 1.2.5. AZ EMBERI JOGOK DEKLARÁLÁSA ÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE

Az emberi jogok az állam és a természetes személy (azaz az ember) közti kapcsolat alapjait rajzolják ki azáltal, hogy ezek határt képeznek az egyén államnak való kiszolgáltatottságában: így az alapjogok elismerése az állami hatalom korlátozottságát is eredményezi. *Az alapjogok érvényesítése az állam valamennyi szervének kötelessége*, azonban működnek kifejezetten alapjogvédelmi céllal rendelkező szervek is, mint amilyen az AB, vagy az alapvető jogok biztos. (*Lásd még lentebb az alapvető jogokról szóló részt.*)

---

## 2. A JOGFORRÁSOK RENDSZERE

### 2.1. A JOGFORRÁSOKRÓL ÁLTALÁBAN

A jogforrásoknak két fogalma ismert:

- *alaki* jogforrás alatt azt a *formát* értjük, amelyből a normák megismerhetők (pl. a törvény)
- *anyagi* jogforrás pedig az alaki jogforrás *kibocsátóját* (pl. az Országgyűlést) jelenti.

Az alaki jogforrások két nagy csoportra oszthatók:

- az ún. jogalkotói jogforrásokra, amelyek mindig a jövőre irányuló, általánosan megfogalmazott jogi szabályokat tartalmaznak és jogalkotás útján keletkeznek, továbbá
- a joggyakorlat, a jogalkalmazás által kimunkált jogforrásokra, amelyek létrejötte egy-egy konkrét ügy, eset eldöntéséhez kapcsolódik (ennyiben a múltra reagál), azonban az alkotott jog forrásainak értelmezését (a normák jelentéstartalmának feltárását) is tartalmazzák, ezért a jogélet számára elengedhetetlen fontosságúak.

Ahogy fentebb rámutattunk, az átlátható, kiszámítható jogalkotás a jogállamiság egyik fontos összetevője. Ennek alapköve a *jogforrások zárt és logikus rendszere*: csak az arra feljogosított szervek kizárólag az előre meghatározott típusú jogforrásokat alkothatják meg, amelyek szigorú hierarchiába rendeződnek. A *jogforrási hierarchia* lényege, hogy az alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel. (A joggyakorlat által kimunkált jogforrások nem rendeződnek hierarchiába.)

### 2.2. AZ ALAPTÖRVÉNY A JOGFORRÁSOK RENDSZERÉBEN

A kartális alkotmány – Magyarország esetében az *Alaptörvény* – áll az állam jogforrási rendszerének élén. Az alkotmány egyik feladata a jogrendszer létrehozása, azaz csak olyan jogforrások létezhetnek, amelyeket az alkotmány felsorol, vagy létesítésükre, illetve kibocsátásukra felhatalmazást ad.

Az Alaptörvény elfogadására és módosítására az Országgyűlés jogosult *valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával* (ezt nevezzük *abszolút minősített többségnek*, vagy „*nagykétharmados*” többségnek).

Az Alaptörvény pontos megjelölése: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

## 2.3. A JOGSZABÁLYOK

*A jogszabály olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyet az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkot meg, s amit hivatalos lapban hirdetnek ki. Az Alaptörvény tételesen felsorolja a jogszabályokat és meghatározza egymáshoz való viszonyukat is.*

### 2.3.1. A TÖRVÉNY

Törvényt az Országgyűlés bocsáthat ki. Törvényt kell alkotni minden olyan tárgykörben, amelyben *az Alaptörvény ezt kötelezővé teszi* (pl. az alapjogokkal szoros kapcsolatban álló társadalmi viszony csak törvénnyel szabályozható), de az Országgyűlés *törvényalkotási jogköre nyitott*, vagyis bármilyen kérdésben alkothat törvényt.

A törvényeknek – az elfogadásukhoz szükséges többségi követelmény alapján – két típusát különböztetjük meg. Főszabály szerint a törvényalkotáshoz a *jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének* szavazata szükséges (egyszerű törvények). Az Alaptörvényben megjelölt tárgykörökben azonban *sarkalatos* törvényeket kell alkotni. Ezek elfogadásához a *jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának* szavazata szükséges („kiskétharmados”, vagy relatív minősített többség).

Példa a törvények megjelölésének formátumára: 2016. évi LXXIV. törvény a településképvédelméről

### 2.3.2. A RENDELETEK

A jogforrási rendszerünk többféle rendeletípust ismer, amelyeket hierarchiabeli erősségük szerint ismertetünk:

1. *A Kormány rendelete*: A kormányrendeletek két csoportját különítjük el, az ún. *eredeti és származékos* rendeleteket. Eredeti jogalkotási hatáskörében eljárva bocsát ki rendeletet a Kormány a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére. A Kormány feladatkörének általános meghatározásából következik, hogy eredeti jogkörben alkotott rendeleteket minden olyan tárgykörben ki lehet bocsátani, amelynek szabályozása nem tartozik más szerv hatáskörébe. Származékos rendeletalkotásról pedig akkor beszélünk, ha törvény ró jogalkotási kötelezettséget a Kormányra.

2. *A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete:* A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete a Kormány rendeletével azonos szinten áll a jogforrási hierarchiában. A Magyar Nemzeti Bank elnöke csak törvény felhatalmazása esetén (származékos módon), sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében eljárva alkothat rendeletet. E jogszabálytípus tárgyköre tehát korlátozott, pl. az alapkamat mértékének meghatározására terjed ki.
3. *A Kormány tagjainak rendelete:* A Kormány tagjainak – vagyis a miniszterelnöknek és a minisztereknek – a rendeletei egymással azonos jogforrási szinten helyezkednek el. A Kormány tagja csak törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás esetén alkothat rendeletet (származékos). A rendelet tárgyköre igazodik az adott kormánytag jogszabályban rögzített feladatköréhez. Az Alaptörvény lehetőséget biztosít arra is, hogy több kormánytag együttesen kapjon felhatalmazást jogalkotásra.
4. *Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete:* Az Alaptörvény sarkalatos törvényre utalja önálló szabályozó szerv létrehozásának lehetőségét. Jelenleg négy ilyen működik, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, valamint az Országos Atomenergia Hivatal. Ilyen rendelettípust csak törvényben kapott felhatalmazás esetén (származékos), sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében bocsáthat ki az önálló szabályozó szerv.
5. *Helyi önkormányzati rendelet:* A helyi önkormányzatok a Kormányhoz hasonlóan rendelkeznek eredeti és származékos jogalkotási felhatalmazottsággal: feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

A rendeletek előkészítésében – meghatározott esetekben – helye van társadalmi részvételnek, azonban *megalkotásuk folyamata* – a törvényekétől eltérően – *nem nyilvános*.

Példa rendeletek megjelölésének formátumára: 228/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet az állami szervek informatikai fejlesztéseinek koordinációjáról

### 2.3.3. A JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESSÉGE, HATÁLYA ÉS AZ ALKALMAZANDÓSÁG

Az *érvényesség* a jogszabály *létrejöttének feltételeit* jelenti: akkor érvényes egy jogszabály, ha

- az *arra jogosult* alkotta meg,
- *illeszkedik* a jogforrási hierarchiába,
- a *megalkotására* vonatkozó eljárási követelményeket betartották (törvény esetében pl. a parlamenti képviselők megfelelő arányban szavazták meg) és
- szabályszerűen *kihirdették* (központi jogszabályok esetén Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben, helyi önkormányzati rendeletek esetében az önkormányzat hivatalos lapjában, ennek hiányában a helyben szokásos módon).

Amennyiben valamelyik fenti feltétel sérül, a jogszabály nem jön létre (semmis), az *Alkotmánybíróság* jogosult az adott jogszabály megsemmisítésére, *közjogi érvénytelenségének* megállapítására.

A *hatályosság* az adott *jogszabály azon képességét jelöli*, hogy adott személyekre nézve, adott területen, adott időpontban *jogviszonyokat keletkeztethet, módosíthat vagy szüntethet meg*. Ennek megfelelően a hatály három típusát különböztetjük meg:

- a személyi hatályt,
- a területi hatályt és
- az időbeli hatályt.

A *személyi és területi hatály* egymásra vonatkoztatva nyer értelmet: az Alaptörvény és a központi jogszabályok hatálya valamennyi Magyarország területén tartózkodó/működő jogalanyra (természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb jogalanyok), továbbá – tartózkodási helyüktől függetlenül – a magyar állampolgárokra terjed ki. Az önkormányzati rendeletek hatálya csak a területükön lévő jogalanyokra terjed ki.

Az *időbeli hatály* mindig egy időtartamot jelöl. A hatályba lépés időpontjával kapcsolatban két fontos jogállami követelmény fogalmazható meg:

- az egyik a *kellő felkészülési idő*, amely szerint a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között megfelelő időnek kell eltelnie ahhoz, hogy a jogalanyok és a jövőbeli jogalkalmazók fel tudjanak készülni a jogszabály okozta változásokra;
- a másik pedig a *visszaható hatály tilalma*, amely szerint jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

*Az alkalmazandóság:* Mivel a magatartásokat – főszabály szerint – az azok tanúsításakor hatályos jogszabály alapján kell elbírálni még akkor is, ha a magatartás elbírálásának időpontjára azt már hatályon kívül helyezték, ezért gyakran előfordul, hogy egy *már nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni* (a joganyag gyakori módosítása és a hosszan elhúzódó eljárások növelik ennek esélyét).

## 2.4. SPECIÁLIS JOGFORRÁSOK

A jogszabályok csoportján kívül, az alkotott jog forrásai között találjuk a *közjogi szervezet-szabályozó eszközöket: a normatív határozatot és normatív utasítást*. Elsősorban abban különböznek a jogszabályoktól, hogy ezek nem mindenre kötelezőek, csak a kibocsátó szervre és az alárendelt szerveire (azaz *az adott szervezeten kívül kötelező erővel nem bírnak*).

*Az alkotmánybírósági határozatok* jelentőségét egyrészt az adja, hogy *mindenkire kötelezőek*, másrészt pedig tárgyuk: ezekben jelenik meg az AB döntése egy-egy jogszabály megsemmisítéséről, valamint az Alaptörvény értelmezését is ebben végzi el a taláros testület.

A joggyakorlat bizonyos forrásai az alsóbb szintű jogalkalmazóknak orientáló jelentőségűek lehetnek. Az ilyen jogforrások közül kiemelkedik a legfőbb bírói fórum, a Kúria által alkotható *jogegységi határozat*, amely a jogértelmezés egységesítését szolgálja, s *a bíróságok számára kötelező*.

---

## 3. A VÁLASZTÁSI RENDSZER ALAPJAI ÉS A NÉPSZAVAZÁS

### 3.1. A VÁLASZTÓJOG FOGALMA, A NÉPKÉPVISELETI SZERVEK ÉS A VÁLASZTÁSI RENDSZEREK

A választójogot *két értelemben* használhatjuk: egyrészt jelöli a választásokra vonatkozó jogi szabályok összességét, másrészt pedig a választásokon való részvételre való jogosultságot jelenti.

Utóbbi vonatkozásában elkülönítjük egymástól *az aktív és a passzív választójogot*. A passzív választójog a választáson jelöltként történő részvétel lehetőségét – választhatóságot –, míg az aktív a szavazat leadásának jogát takarja. Azért fontos ez a distinkció, mert Magyarországon elválílik egymástól a választójog két ága, előfordulhat, hogy valakinek csak aktív választójoga van, de passzív nincs. Népszavazás esetén csak az aktív választójog értelmezhető, hiszen ekkor nem képviselőjelöltekre lehet voksolni, hanem egy eldöntendő kérdésre kell válaszolni.

A magyar alkotmányjog nézőpontjából *a népképviselői szervek négy típusát* különítjük el egymástól: az Országgyűlést, a helyi önkormányzatok képviselőtestületeit – amelyeket bizonyos esetekben közgyűlésnek nevezünk –, a nemzetiségi önkormányzatokat és az Európai Parlamentet. Közvetlenül választjuk meg a polgármestereket és a fővárosi főpolgármestert. A jogrendszernek tehát e testületek tagjainak és pozíciók betöltőinek megválasztásának módját kell szabályoznia.

*A választási rendszerek két „tisztá” típusát* különböztethetjük meg egymástól: az egyéni választókerületi és a listás rendszereket. Előbbi azt jelenti, hogy egy választókerületben egy jelölt szerezhet mandátumot. A listás rendszer lényege pedig az, hogy egy választókerületből több mandátum is megszerezhető.

*Az egyéni választókerületi* modellt *többségi* rendszernek is nevezik, ugyanis a jelöltek közül az nyeri el a megbízatást, aki a legtöbb érvényes szavazatot szerzi meg. Magyarországon a (fő)polgármesterek így nyerik el megbízatásukat.

*A listás rendszerek* nevüket arról kapták, hogy a választópolgárok nem egyéni jelöltekre, hanem pártok – jelölőszervezetek – által állított listákra szavazhatnak. A listákon szerepelnek a képviselőjelöltek, akik közül annyi jut a testületbe, amennyi helyet az adott lista a választáson megszerez. E rendszer „lelke” egy *matematikai formula*, amellyel a szavazatokat mandátumokká alakítják át. A listás modellel elérhető a választási rendszer *arányossága*, tehát az, hogy a szavazatok és a mandátumok aránya megközelítőleg azonos legyen.

Az ún. *vegyes választási rendszerek* elegyítik az egyéni választókerületi és a listás választási rendszer elemeit. Erre jó példa az országgyűlési képviselők választása Magyarországon. A 199 képviseléből 106 egyéni választókerületi rendszerben, 93 listás rendszerben nyeri el megbízatását.

## 3.2. A VÁLASZTÁSI ALAPELVEK

A klasszikus *választási alapelvek* a következők:

- a választójog általánossága,
- a választójog egyenlősége,
- a szavazás közvetlensége,
- a szavazás titkossága és a választói akarat szabad kinyilvánítása.

E felsorolást még *a rendszeres időközönként megtartott választásokkal* lehet kiegészíteni, amely szintén érvényesül Magyarországon: *négyévenként* kerül sor országgyűlési választásokra, *ötévenként* pedig helyhatósági választásokat (helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek és főpolgármester megválasztása) és európai parlamenti választásokat tartanak.

A *választójog általánossága* azt jelenti, hogy a *nagykorú – választási típusoktól függően általában magyar – állampolgárok* közül mindenki rendelkezik választójoggal, kivéve azokat, akik az ún. „*természetes kizáró okok*” miatt e jogukat nem gyakorolhatják. Nem rendelkezik így választójoggal az, akit *bűncselekmény elkövetése* vagy *belátási képességének korlátozottsága* miatt a bíróság a választójogból kizárt. Az országgyűlési választásokon nem *választható*, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti (vö. aktív és passzív választójog elválása). Az általános választójog ellentéte a *cenzusos választójog*. A cenzus a választójog elnyerésének speciális feltételét jelenti, ami lehet vagyoni, nemzetiségi, nemi, műveltségi jellegű.

A *választójog egyenlősége* megköveteli, hogy minden választópolgár *ugyanannyi szavazattal rendelkezzen* és *szavazataik azonos értékűek* legyenek. Az egyenlő választójog ellentéte a *plurális választójog*, amiről akkor beszélünk, ha vannak olyan választópolgárok, akik műveltségük, vagyonuk, társadalmi származásuk miatt több voksot adhatnak le, mint mások.

A *szavazás közvetlensége* azt jelenti, hogy a választópolgárok *közvetlenül a jelöltre vagy a listára szavaznak*. Ellentéte pl. az *elektori* modell, amelyben a választópolgárok *elektorokat választanak*, akik pedig megválasztják az adott közjogi pozíció betöltőjét (lásd pl. az USA elnökének választási módszerét). Ez az elv tehát – a többivel ellentétben – *nem abszolút érvényű*.



A választói akarat szabad kifejezésének követelménye azt jelenti, hogy külső befolyástól mentesen adhassa le voksát a választópolgár, így kétségtelenül a szavazás titkossága a legnyilvánvalóbb összetevője. A szavazás titkossága annyit tesz, hogy *a választópolgár és szavazata ne legyen egymáshoz kapcsolható*. A titkosság biztosítékai a szavazófülke, a név nélküli szavazás, a boríték, amelybe a szavazólapot helyezheti a választópolgár, hogy így dobja az urnába.

### 3.3. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS ALAPELVEI

A választási alapelvektől elkülönülten, nem alkotmányi, hanem törvényi szinten szabályozottak a választási eljárás alapelvei. Ide tartozik pl. a *választás tisztasága* – csalásmentessége –, a választási eljárásban történő *önkéntes részvétel* vagy a választási *eljárás nyilvánossága*. A bonyolult eljárási szabályok, a független tagokból és a jelöltek delegáltjaiból álló választási bizottságok rendszere, a választás technikai-szakmai hátteréért felelős választási irodák működése, a többfokú jogorvoslati rendszer mind ezen alapelvek érvényre juttatását szolgálják.

### 3.4. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS

Országos népszavazást az *Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésről* lehet tartani. Vannak azonban olyan tárgykörök, amelyekben nem lehet népszavazást tartani, ezeket *tiltott tárgyköröknek* nevezzük. Ide tartozik többek között:

- az Alaptörvény módosítása;
- a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adó-nemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalma;
- nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség;
- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
- az Országgyűlés feloszlása;
- katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdés;
- közkegyelem gyakorlása.

Népszavazást kezdeményezhet a köztársasági elnök, a Kormány és meghatározott számú választópolgár. Amennyiben a köztársasági elnök, a Kormány vagy legalább százezer, de kétszázezernél kevesebb választópolgár kezdeményez népszavazást, az Országgyűlés

szabadon dönt arról, hogy elrendeli-e a népszavazást (*fakultatív* népszavazás). Legalább két-százézer választópolgár kezdeményezésére a népszavazást el kell rendelnie a parlamentnek (*kötelező* népszavazás).

Választópolgári kezdeményezés esetén tehát a népszavazás szervezőjének *alíráásokat kell gyűjtenie* ahhoz, hogy az Országgyűlés foglalkozzon a népszavazás elrendelésével. Amennyiben a *parlament azt elrendelte, a köztársasági elnök kitűzi a népszavazás időpontját*. Ebben az időpontban járulnak a választópolgárok az urnákhoz, hogy eldöntsék a népszavazás tárgyát képező kérdést.

Az országos népszavazás *érvényes*, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és *eredményes*, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az érvényes és eredményes népszavazás három éven keresztül *köti az Országgyűlést*.

## 4. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK

### 4.1. AZ ALAPJOGOK EREDETÉVEL KAPCSOLATOS ELMÉLETEK

A *természetjogi felfogás* szerint az emberi jogok az ember veleszületett, elidegeníthetetlen jogai, ezek már a szervezett társadalom előtt léteztek. E jogok a jogrendszer számára adóttak, e jogok akkor is az emberhez tartoznak és az emberi minőség részét képezik, ha a tételes jogban nem jelennek meg. Emiatt ez az irányzat az emberi jogok kifejezést használja.

A *moralista felfogás* szerint a jogok forrása erkölcsi igazolhatóságukban rejlik. E felfogás az erkölcsi jogok kifejezést használja.

A *jogpozitivist felfogás* szerint a jogok valamilyen írott jogforrásból – hagyományosan az alkotmányból, a XX. század második felétől különböző nemzetközi jogi deklarációkból, szerződésekből – erednek, vagyis ha ezek rögzítik, akkor biztosítani kell e jogokat, ha pedig nem, akkor nem. Ez az irányzat az alapjogok vagy alapvető jogok kifejezést használja. Az emberi jogok párjaként ismert az állampolgári jogok kifejezés is. Ez arra utal, hogy az alapjogok egy része – mint pl. a szociális biztonsághoz való jog – nem minden embert illet meg, pusztán azokat, akik az adott alapjogot deklaráló állam állampolgárai is.

### 4.2. AZ ALAPJOGOK HÁROM GENERÁCIÓJA/ NEMZEDÉKE

Az alapjogokat csoportosíthatjuk azok megjelenésének időrendjét alapul véve. Ez alapján első, második és harmadik generációs jogokat különböztethetünk meg.

Az első generációs jogok a XVIII. század végén, a polgári átalakulás kezdetén fogalmazódtak meg mint elidegeníthetetlen jogok. Ezek lehetnek ún. polgári szabadságjogok, amelyek az ember személyéhez kapcsolódnak: az élethez, szabadsághoz, tulajdonhoz való jog, valamint az eljárási jogok (büntetőeljárással kapcsolatos garanciák, úgymint a mihamarabbi bíró elé állítás kötelezettsége vagy az ártatlanság vélelme). Az első generációs jogok második csoportját a politikai szabadságjogok alkotják: a szólás-, gondolat- és véleményszabadság, az egyesülés és a gyülekezés szabadsága. A polgári és politikai szabadságjogok – legalábbis kialakulásuk idején – az államtól alapvetően tartózkodást, be nem avatkozást igényeltek,

ekképpen biztosítva mentességet, szabadságot az államtól. Az első generációs jogok harmadik csoportjába a politikai részvételi jogok – ideértve a választójogot, a népszavazáshoz való jogot, a közhivatal viselésének jogát is – tartoznak.

Az alapjogok második generációját a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotják, és a XIX. század második felében jelennek meg. Ezek érvényesülése az állam kifejezett cselekvését feltételezi, ezen jogok garantálása pedig a társadalom mindenkori gazdasági teljesítőképességének függvénye.

A harmadik generációs jogok a XX. század második felében jelentek meg. Ezek egyik része a technika fejlődése miatt jött létre (pl. személyes adatok védelme), másik része a kiszolgáltatott helyzetben lévőket védi (pl. betegjogok, fogyatékkal élők jogai), harmadik részébe pedig az ún. globális vagy szolidaritási jogokat soroljuk, amelyek már nem bonthatóak le egyes személyekre (így pl. a népek békéhez és szabad fejlődéséhez való joga vagy a környezethez való jog).

## 4.3. AZ ALAPVETŐ JOGOK FORRÁSAI

Az alapvető jogok forrásainak számítanak:

1. *Alkotmány*: Az Alaptörvény Szabadság és felelősség c. fejezete – az alapvető (emberi és állampolgári) jogok katalógusát adva – nevesíti az egyes alapjogokat, és néhány esetben röviden meghatározza tartalmukat és gyakorlási módjukat. Az alkotmányok sok esetben azonban csak felsorolásszerűen nevesítik az egyes alapjogokat, és nem határozzák meg valamennyi lényeges tartalmi összetevőjüket. Ezt gyakran a törvényi szabályozás és az AB-gyakorlat alakította, illetőleg alakítja ki.
2. *Törvények*: az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.
3. *Az emberi jogi tárgyú nemzetközi dokumentumok*: pl. az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Európai Unió Alapjogi Chartája.
4. *Az AB határozatai*, melyek az egyes nevesített alapjogok értelmezése során kibontják az Alaptörvényben deklarált jogok aspektusait: az alapjog lényeges tartalmát, funkcióját, más alapjoghoz való viszonyát, korlátait és biztosítékait.

## 4.4. AZ ALAPJOGOK ALANYAI

Az alapjogok alanyai, jogosultjai általában a természetes személyek, azaz az emberek. Azonban bizonyos jogosultságokat az államok kizárólag saját állampolgáraiknak biztosítanak. Emellett meg kell még említeni – elsősorban a nemzetközi alapjogvédelmi dokumentumok miatt – azokat a jogokat, amelyek csak egy speciális, az átlagosnál kiszolgáltatottabb helyzetben lévő személyeket védenek. Ilyenek a gyermekek, a nők, a menekültek, vagy éppen a nemzeti és etnikai kisebbségek.

A törvény alapján létrehozott jogalanyok – így például egyesületek, cégek – számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Noha közhatalmat gyakorló szervezetek alapjogi jogalanyisága vitatott, a jogalkotó szűk keretek között, de számukra is biztosít alapjogi védelmet.

## 4.5. AZ ÁLLAM VÉDELMI KÖTELEZETTSÉGÉNEK TERJEDELME

Az állam az alapvető jogok legfőbb kötelezettje. Az állam egyetlen szervének intézkedése sem sértheti az alapjogokat. Az alapvető jogok az állam alkotmányos kötelességét alapozzák meg. Az állam elsőrendű kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme. Emellett az államnak szervezeti és jogi garanciákkal is gondoskodnia kell az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Az államot egyfelől *szubjektív*, másfelől *objektív (intézmény) védelmi kötelezettség* terheli. Ez abból adódik, hogy megkülönböztethetjük az alapjog alanyi jogi és objektív oldalát. Az alapjog szubjektív oldala a konkrét egyéni igény, objektív oldala pedig az az elvont érték, életviszony, szabadság, amit az alapvető jog hordoz az alkotmányos rend elemeként. (Pl. a sajtószabadság szubjektív oldala a lapalapításhoz való konkrét jog, amely bárki számára biztosított, és bíróság előtt érvényesíthető. A sajtószabadság objektív oldala a „szabad sajtó” mint alkotmányos jogállami érték, amelynek létét az államnak legalább a megfelelő jogi szabályok kidolgozásával akkor is biztosítani kell, ha adott személytől valamely oknál fogva megtagadja a sajtószabadság konkrét esetben történő gyakorlását.)

Az objektív jogvédelem szélesebb körű, mint az alanyi jog konkrét védelme. Az objektív jogvédelem ugyanis akkor is fennáll, amikor az alapjogból nem vezethető le egyedi alanyi jogosultság. A szubjektív alapjogok védelme mellett tehát az államot *intézményvédelmi*

---

kötelezettség is terheli. Az objektív intézményvédelem azonban nem abszolút: a mindenkori intézmény alkotmányos feladatához igazodik. A szubjektív és az objektív jogvédelem együttesen biztosítja az alkotmányos alapjogvédelem teljességét.

## 4.6. AZ ALAPJOGOK KORLÁTOZÁSA

Az alapjogok sokszor csak egymás rovására érvényesülhetnek (lásd pl. a véleménynyilvánítás szabadságának és az emberi méltóságának kollízióját, összeütközését egy káromló kifejezés hallatán), ezért roppant fontos, hogy milyen szabályok szerint korlátozhatók.

Az alapjog-korlátozás első lépése a korlátozhatatlan (ún. abszolút) jogok azonosítása. Ezekkel szemben más alapjog vagy alkotmányos cél, egyéb alkotmányos előírás nem mérlegelhető. Azokból nem lehet visszavenni más szempontok érvényesülése érdekében, nincs olyan jog vagy érdek, amely miatt engedniük kell (amely miatt korlátozhatók). Ezek közé tartozik:

- Az ember jogi státuszát megalapozó jogcsoport (az élethez és emberi méltósághoz, valamint a jogalanyisághoz való jog), valamint ehhez kapcsolódóan abszolút tilalomként a kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma, a hozzájárulás nélküli orvosi kísérlet tilalma, a szolgaság, rabszolgaság és kényszermunka tilalma, illetve az emberi lényekkel való kereskedés, továbbá a halálbüntetés tilalma.
- A lelkiismereti és vallásszabadság azon része, amely a vallásos meggyőződés megválasztására és esetleges megváltoztatására vonatkozik. Ebben az esetben az abszolút tartomány az „intim jog”.
- A büntetőjogi garanciákhoz, illetve különböző eljárási elvekhez kapcsolódó jogok (ártatlanság védelme, a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elve, a tisztességes eljáráshoz való jog – „fair trial”).

A jogkorlátozás tehát csak az abszolút jognak nem minősülő jogok esetében lehetséges. A jogkorlátozás követelményei két nagy csoportba oszthatók: formai és tartalmi követelményekre.

A formai követelmények lényege, hogy alapjogot korlátozni csak törvényben és előre meghatározott eljárás szerint szabad. Ez az Alaptörvényből következik, miszerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” A törvényi szint előírása garanciális jellegű, mert a korlátozás így lesz mindenki által megismerhető, hiszen a törvényalkotás folyamata nyilvános.

Az alapjog-korlátozás tartalmi kérdései arra vonatkoznak, hogy egyes alapjogok milyen esetekben, milyen okok alapján és milyen mértékben korlátozhatók. Az Alaptörvény tartalmazza az ún. általános jogkorlátozási tesztet, amelyet szükségességi-arányossági tesztnek nevezünk. Ennek elemei:

- az alapjog-korlátozásnak legitim célja legyen, ami vagy másik alapjog, vagy valamely alkotmányos érték (pl. a jogállamiság vagy a piacgazdaság) érvényesülése, védelme lehet;
- a jogkorlátozás legyen szükséges, azaz a jogkorlátozással elérendő cél más módon nem lehet elérhető;
- a jogkorlátozás legyen arányos mértékű, azaz a jogkorlátozás ne okozzon nagyobb sérelmet, mint amelynek elérésére törekedett a jogalkotó;
- végül az, hogy a jogkorlátozás a korlátozott alapjog lényegi tartalmát nem sértheti meg.

Az általános alapjog-korlátozási teszten kívül léteznek ún. speciális, azaz csak meghatározott alapjogok vonatkozásában alkalmazható tesztek:

- Közérdekűségi teszt: A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozásának tesztje az általános alapjogi tesztől abban különbözik, hogy szükségességi okként elfogadható a közérdek, nincs szükség mások alapvető jogainak vagy valamely alkotmányos érték védelmében megtestesülő indokra.
- Ésszerűségi teszt: A diszkrimináció tilalma esetében az ún. ésszerűségi (általános racionalitási) tesztet kell alkalmazni. E teszt két elemből – összehasonlíthatósági, valamint indokolhatósági próbából – áll. Először az vizsgálendő, hogy akik között a megkülönböztetést állították, összehasonlítható helyzetben vannak-e. Ha igen, akkor azt is meg kell vizsgálni, hogy a különbségtétel ésszerű (alkotmányosan alátámasztható) indokokon nyugszik-e.

A fent ismertetett követelmények különleges jogrendben – pl. hadiállapot esetén, ha az ország háborúban áll – nem érvényesülnek, mivel az alapjogok – az élethez és emberi méltósághoz való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma és a büntetőeljárás garanciák kivételével – felfüggeszthetők, illetve a megadott mértéken túl korlátozhatóak. Különleges jogrendben a jogkorlátozás törvény helyett ún. „törvényrontó rendeletekben” történhet.

## 4.7. EGYES ALAPJOGOK ÉS JELLEMZŐIK

### 4.7.1. AZ ÉLETHEZ ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG

Az Alaptörvény szerint minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az AB az élethez és a méltósághoz való jogot egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjognak tekintette, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.

Az AB szerint az emberi méltósághoz való jog az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása. Az általános személyiségi jog olyan szubszidiárius (pót- vagy helyettesítő) alapjog, amely minden esetben felhívható az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényálásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jog magában foglalja egyebek mellett a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot, az önazonossághoz, valamint az önrendelkezéshez való jogot, ennek részeként a házasságkötés szabadságához való jogot, a vérségi származás kiderítésének jogát, ill. a névjogot.

Az AB az élethez és az emberi méltósághoz való jog kérdéseit elsősorban az abortusz, az eutanázia és a halálbüntetés szabályozásával összefüggésben vizsgálta.

### 4.7.2. A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA

Az Alaptörvény szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Az AB egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, *homogén* csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik. Kivételt képez ez alól, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes.

Nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás *különböző* tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása.

Az Alaptörvény szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Ez a rendelkezés az alapjogok tekintetében tiltja a felsorolt a szempontok szerinti megkülönböztetést. Ez egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ezek a tulajdonságok – faj, szín, nem stb. – az egyén megváltoztathatatlan tulajdonságai, amelyeket nem tud befolyásolni. Az egyén megváltoztathatatlan – saját elhatározásától nem füg-



gő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló megkülönböztetés *általában* tilos. Ilyen megkülönböztetésnek tekintendő, ha az azonos tulajdonságú csoportok az egyén megváltoztathatatlan tulajdonsága szerint különböznek egymástól. Ha pl. egy jogszabály nőknek megtiltja a mozdonyvezetést, akkor ez a szabály a foglalkozás szabad gyakorlása alapjogának alkotmányellenes korlátozása, mert egy alapvető jogot egy változatlan tulajdonság alapján korlátoz. Ez tehát alkotmányellenes korlátozás.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelv. Személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. Kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismérvek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: ha az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes.

A diszkrimináció tilalmával és az esélyegyenlőség elősegítéséről szóló részletes szabályokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény tartalmazza, amely a tiltott magatartások és az előnyben részesítés feltételeinek meghatározásán túl felállította az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, amelynek eljárása egyszerűbben kezdeményezhető, mint a bíróságoké, így segítve a diszkrimináció áldozatainak jogérvényesítését.

### 4.7.3. A GONDOLAT, A LELKIISMERET ÉS A VALLÁS SZABADSÁGA

Az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

A lelkiismereti és vallásszabadság két tartalmi részre osztható: egyrészt jelenti a világnézetet, a meggyőződés szabad megválasztását (lelkiismereti szabadság), másfelől pedig az azokból származó vallásos cselekmények gyakorlását (vallásszabadság vagy kultuszszabadság).

A szabadság két oldala szorosan összefügg egymással, főként azért, mert a vallásos cselekmények végzése a belső, szubjektív meggyőződésből fakad. A kultusz szabadságán túlmenően az Alkotmány külön említi a hitoktatás szabadságát, mint a vallásszabadságból egyenesen következő alapjogot.

A lelkiismereti és vallásszabadság keretében a vallás mind egyénileg, mind másokkal együtt gyakorolható. Mindkét tevékenység szabadon végezhető, azonban nem valósíthat meg alkotmány- vagy törvénytértést, illetve nem járhat az alkotmányos kötelezettségek megszegésével.

Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság 3 fontos elemét határozza meg:

- a hit és a meggyőződés szabadságát,
- a vallásgyakorlás szabadságát, beleértve a negatív vallásszabadságot, vagyis a meggyőződés kinyilvánítása mellőzését is,
- az „együttesen” és „nyilvánosan” történő vallásgyakorlás szabadságát, vagyis a vallási gyülekezési és egyesülési szabadságot. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

A gondolat, a lelkiismeret és a vallásos hit (meggyőződés) szabadságához való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az állam nem ítélezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról.

Az állam kötelessége a vallásszabadsággal kapcsolatban egyrészt tartózkodni e jog megsértésétől, valamint gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről.

Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága ugyan nincs kötve semmilyen szervezeti formához, azonban a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye az intézményesült egyház (vallási közösség).

A lelkiismereti és vallásszabadság kérdése a gyakorlatban legtöbbször úgy merül fel, hogy az állampolgárok mentesülhetnek-e lelkiismereti, illetve vallási nézeteikre hivatkozva törvényi kötelezettségeik alól (vagyis pl. vallási szertartáshoz használhatnak-e bódító hatású szereket, viselhetnek-e a vallás által megkívánt öltözetet a hadseregben, eltérhetnek-e a házassági és családi kapcsolatokra vonatkozó szabályoktól, pl. a monogámiától?) Az ilyen kérdések megválaszolásához az AB az ún. „összehasonlító teherpróbát” alkalmazza. (Pl. ez alapján nem alkotmányellenes, hogy a szülők lelkiismereti, illetve világnézeti okból *nem* tagadhatták meg gyermekeik védőoltását.)

## 4.7.4. SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

### 4.7.4.1. A személyes adatok védelme

Az Alaptörvény a személyes adat fogalmát nem határozza meg. A személyes adatok védelméhez való jogot a magánszféra (magán- és családi élet, magánlakás, jó hírnév) védelmére irányuló jogok között szabályozza. Az AB a személyes adat fogalmának definiálásakor törvényi meghatározásból, az Infotörvényből (2011. évi CXII. törvény) indult ki. Eszerint személyes adat az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A szabályozás szerint a személyes adat fogalmi ismérve, hogy az az érintettel kapcsolatba hozható legyen, az az érintett beazonosítására alkalmas (illetve ugyanez vonatkozik a már beazonosított személlyel kapcsolatban levonható következtetésre).

### 4.7.4.2. A közérdekű adatok nyilvánossága

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az AB információszabadságként fogja fel, amelynek kiemelkedő szerepe van a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása, és így közvetve az állam demokratikus működését illetően. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná válik, az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.

A közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.

#### 4.7.5. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS ÉS A SAJTÓ SZABADSÁGA

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. A véleménynyilvánítás szabadsága első generációs politikai alapjog, többféle szabadságjog, az ún. „kommunikációs” alapjogok „anyajoga”. Alapja a szólás- és sajtószabadságnak, a közérdekű adatokhoz való jognak és a gyülekezés szabadságának is. A szólás- és sajtószabadság ugyanis a vélemény legszélesebb körű, médián keresztül továbbítását teszi lehetővé, a közérdekű információhoz való szabad hozzáférés pedig elengedhetetlenül szükséges a vélemény szabad kialakításához.

Az alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja és védi, tekintet nélkül érték- vagy igazságtartalmára. Az alkotmányos védelem minden véleményre kiterjed, tartalmától függetlenül. A vélemény nyilvánítása azonban korlátozható, akár a vélemény tartalma alapján is – ha megfelel az alapjog-korlátozás általános és különös (a korlátozandó alapjogra irányadó) feltételeinek. A véleménynyilvánítással szemben mérlegelendő jogokat azonban korlátozóan kell értelmezni.

A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, azoknak a kommunikációs alapjogoknak az „anyajoga”. E jog gyakorlása többféle módon és eszközzel történhet, így pl. internet útján is. Az új technológiák által nyújtott tereken és felületeken, valamint kommunikációs csatornákon – így az interneten zajló nyilvános kommunikációban (blogok és kommentek) – érvényesítendő az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok és kötelezettségek.

A sajtó a szólásszabadság intézménye. A sajtószabadság az információk és a vélemények terjesztésének szabadságát jelenti, tehát nem a vélemény tartalmát védi, hanem a vélemény eljuttatását a nyilvánossághoz. Sajtó tehát a vélemény, az információ, minden a vélemény-szabadság védelme alatt álló közlést továbbító, másokhoz, meghatározatlan számú lehetséges befogadóhoz, elvben bárkihez, azaz a nyilvánossághoz eljuttató eszköz.

A sajtószabadság védelmi köre független a vélemény tartalmától; nem is a vélemény tartalmát védi, hanem a vélemények közlésének folyamatát és eszközeit. Ezért sajtónak tekintendő minden eszköz (közeg, médium), amely ezt szolgálja. Ilyen lehet kétségtelenül az internetes portál is.

#### 4.7.6. A GYÜLEKEZÉSI JOG

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. A gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös véleménykifejezést biztosítja.

A gyülekezésekkel kapcsolatos korlátok sokfélék. Az Alaptörvény rögzíti például speciális korlátként, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. További sajátos korlát – bár az alapjogvédelem a spontán, békés gyülekezésekre is kiterjed – a gyülekezésekhez kapcsolódó bejelentési kötelezettség; valamint az, hogy a bejelentésben meg kell jelölni a gyülekezés kezdő és befejező időpontját is, vagyis a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények ideiglenes jellegűek.

A gyülekezési jog keretében szervezett rendezvénynek fogalmi eleme, hogy absztrakt célja szerint a közügyek megvitatására irányul. Ezzel együtt kommunikációs szempontból is vannak korlátai egy gyülekezésnek, hiszen a gyülekezés gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, azaz a gyülekezési jog által védett rendezvényeknek békés jellegűeknek kell lenniük. Az ehhez kapcsolódó, a gyülekezési jog szankciós jellegű korlátja a gyülekezés feloszlata. A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket.

#### 4.7.7. AZ EGYESÜLÉSI JOG

Az Alaptörvény alapjogként biztosítja az egyesülési jogot, ennek tartalmi elemeiként pedig a szervezetek létrehozásának és a szervezetekhez való csatlakozásnak a jogát nevesíti.

Az egyesülési jog mindenkit – természetes személyeket és jogi személyeket is – megillető alapvető szabadságjog; az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját sem az alkotmányozó, sem a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, tehát minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Ilyen tilalom például a „fegyveres” szervezet létrehozatala. Az egyesülési jog tartalma azt jelenti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt.

#### 4.7.8. A TISZTESSÉGES (BÍRÓSÁGI) ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Az AB gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy,

mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.

A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – így pl. egy kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására azonban a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van.

A tisztességes eljárás egyik részeleme a *bírósághoz fordulás joga*, amelyből az a kötelezettség hárul az államra, hogy a jogviták elbírálására olyan bírói utat biztosítson, amelyben a bíróság érdemben reagál (dönt) a perben előterjesztett kérelmekre.

#### 4.7.9. A TISZTESSÉGES HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS A HATÓSÁG ÁLTAL JOGELLENESEN OKOZOTT KÁR MEGTÉRÍTÉSE

Az Alaptörvény nemcsak a bírósági, hanem a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában is megfogalmazza a tisztességes eljárás követelményét.

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van továbbá törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

#### 4.7.10. A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Az AB gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

## 4.7.11. A MÁSODIK GENERÁCIÓS JOGOK

### 4.7.11.1. Gazdasági jogok – gazdasági alkotmány

Szűkebb értelemben gazdasági alkotmánynak a gazdasági rend alkotmányból eredő szabályait nevezik. Ide tartoznak egyes alapvető jogok (a munka, a foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, a tulajdon védelme), a közpénzügyek, de az állam szociális szerepvállalása is – ez utóbbi, mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének Alaptörvényben való megjelenése.

A gazdasági alkotmány más megfogalmazásban olyan összefoglaló név, amelynek elemei alapvetően három fő csoportba rendezhetők:

- a) a gazdasági jogok elismerése, a tulajdon védelme, a munka és foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, ezekkel összefüggésben a verseny védelme,
- b) a közpénzügyek (adózás, költségvetés, államadósság, pénzrendszer),
- c) a szociális biztonság nyújtása.

Az előző Alkotmány deklarálta, hogy Magyarország piacgazdaság (a tervgazdaság elvetéséül), az Alaptörvény a gazdasági rendszerről nem tartalmaz hasonló döntést. Ugyanakkor az Alapvetés szabályai között szerepel, hogy hazánkban a vállalkozás szabad, és az állam biztosítja a verseny feltételeit, továbbá mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A vállalkozás szabadsága, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása, továbbá a tulajdon alapvető jogként való szabályozása – a piacgazdaság deklarálása nélkül is – azt jelenti, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság.

A piacgazdaság működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely szintén élvezzi az Alaptörvény védelmét.

### 4.7.11.2. A tulajdonhoz való jog

Az Alaptörvény biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

Az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.

Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény (pl. a társadalombiztosítási igényeket).

A tulajdonhoz való jog alapvetően a tulajdonjog alkotmányos intézményének kétségbevonásával, a tulajdonhoz való jognak a szakjogági jogalkalmazáson (jogértelmezésen) kívül eső elvitatásával, illetve a tulajdonnak az állam általi, a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket figyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet.

Az Alaptörvény szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A teljes kártalanítás meghatározása nem azt jelenti, hogy a kisajátítandó ingatlan értékét a kisajátítandó ingatlan tulajdonosa határozza meg, hanem a kisajátítandó ingatlan forgalmi értékét – az erre irányuló eljárásban – amennyiben arra szükség van, szakértő kirendelése útján kell meghatározni.

A tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog. A korlátozásoknak klasszikusan két csoportját lehet elkülöníteni. A tulajdon elvétele (államosítás, kisajátítás) a legsúlyosabb beavatkozás, hiszen ez a tulajdon feletti – rendelkezési – jogosultságokat, a tulajdon minden részjogosítványát teljes egészében megszünteti. A második csoportba a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések (pl. építési előírások), illetve a tulajdont terhelő közterhek (pl. adók) fizetésére vonatkozó szabályok tartoznak. Létezik egy harmadik csoport is: ezt azok az állami beavatkozások képezik, melyek nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait.

A tulajdonhoz való jog korlátozásánál a szükségességi-arányossági teszt szükségességi oldalán a *közérdek* áll, és vizsgálható az is, hogy az adott közérdek megvalósítása valóban szükséges-e. Az arányossági oldalon pedig azt kell vizsgálni, hogy a közjogi beavatkozás során fellépő értékvesztést az állam kompenzálta-e, vagyis érvényesül-e az *értékgarancia*. (Ha az értékgarancia érvényesül, akkor a tulajdonhoz való jog korlátozása minden bizonnyal arányos.)

A tulajdonba való beavatkozás alkotmányosságának mércéje tehát a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága (pl. aránytalan a tulajdonkorlátozás, ha annak időtartama nem kiszámítható, de más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.)

#### **4.7.11.3. A vállalkozáshoz való jog**

A vállalkozáshoz való jog alapjog. Azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének



– esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

#### 4.7.11.4. A szociális biztonság

Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Az Alaptörvény szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Ez mindössze annyi kötelezettséget ró a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Az Alaptörvény mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.

#### 4.7.12. HARMADIK GENERÁCIÓS JOGOK

Az alapvető jogok harmadik nemzedékébe (generációjába) tartozó jogok a XX. század második felében jelennek meg, elsősorban nemzetközi egyezményekben. Ezeket globális vagy szolidaritási jogoknak is nevezik. Ide tartoznak egyrészt a globális problémákra, a technikai fejlődés kihívásaira válaszul megfogalmazott jogok (pl. a békéhez való jog, a környezethez való jog), valamint az egyes kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek különleges jogai (pl. a betegjogok, a fogyatékkal élők jogai vagy a gyermekek jogai).

Az Alaptörvényben megjelenő harmadik generációs jogok körébe sorolható például a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem vagy a klónozás tilalma.

A „fogyasztók jogainak” nevesítésével az Alaptörvény a gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind a gazdasági verseny, mind a fogyasztói jogok védelme olyan állami kötelezettség, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [pl. vállalkozáshoz való jog, tulajdon védelme].

A környezethez való jog nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé, hanem ún. harmadik generációs alkotmányos jog. Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.

*Az Alaptörvény tiltja az emberi fajnemesítést célzó gyakorlatot, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználását, valamint az emberi egyedmásolást.*

#### 4.7.13. ALAPVETŐ KÖTELESSÉGEK

Az Alaptörvény a Szabadság és felelősség című részben rendelkezik az alapvető köteleességekről. Az Alaptörvény kiemeli, hogy az egyének – amellet, hogy igényt tarthatnak alapvető jogaik elismerésére és védelmére – bizonyos helyzetekben felelősséggel is tartoznak a társadalom felé. Erre figyelemmel az Alaptörvény az alábbi kötelezettségeket fogalmazza meg:

- mindenki köteles a **hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység ellen fellépni** (ez egyben jogosultság is);
- mindenki köteles képességei és lehetőségei szerint **az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni**;
- mindenki kötelessége a **természeti erőforrások**, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a **kulturális értékek védelme**, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése;
- mindenki köteles az **Alaptörvényt és a jogszabályokat megtartani**;
- mindenki köteles az **alapvető jogokat tiszteletben tartani**;
- képességeinek és lehetőségeinek megfelelő **munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához**;
- aki a **környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni**;
- teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően **mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez**;
- **állampolgári kötelesség a haza védelme**;
- valamennyi **szülő kötelessége a kiskorú gyerekekről való gondoskodás**;
- a nagykorú gyermekek kötelessége a **rászoruló szüleikről való gondoskodás**.

ÁLLAMTAN

# 1. MI AZ ÁLLAMTAN?

Az államtan az állammal foglalkozó *magyarázó* tudomány. Az államtant elméleti államtudománynak is szokás nevezni. Feladata az állam létének és jelenségeinek átfogó – enciklopédikus – vizsgálata. Nem egyszerűen leírja tárgyát, hanem megérti és értelmezi azt. Ebből ered *polemikus* természete. Az államtan az államot az emberi akarat szerveződésében a legfontosabb társadalmi és jogi jelenségnek tekinti. Erre tekintettel az államtant a *közhatalom* tudományának is lehet nevezni. Nyilvánvaló, hogy az államtan politikai természetű tudomány.

Az államtani jellegű művek sorát *Jean Bodin Les six livres de la republique* című munkája nyitja, amely 1576-ban jelent meg Párizsban. Említést érdemel a holland *Justus Lipsius Politicorum sive civilis doctrinae* című 1590-ben megjelent könyve, melynek államtani szemléletét az ugyancsak holland *Ulrich Huber* vitte tovább az 1672-ben kiadott *De iure civitatis libri tres* cím alatt írott munkájában. Az államtan klasszikusai között foglal helyet a német *Johannes Althusius Politica methodice digesta* címmel 1603-ban kiadott könyve. Az államtan történeti alapművei közé kell sorolnunk *Thomas Hobbes* – száműzetésének nyomorúságos körülményei között – Párizsban megírt és Londonban 1651-ben kinyomtatott *Leviathan or the matter, form and power of a commonwealth ecclesiastical and civil* címet viselő munkáját. A régi államtani könyveket a maguk egészében ma kevesen olvassák, de azok egyes elemei: mint például *Bodin* szuverenitás-fogalma, *Althusius* föderáció-felfogása vagy *Hobbes* elmélete az abszolút államról, megkerülhetetlen részét képezik az államról való gondolkodásnak.

A „modern” államtani irodalom számos döntő fontosságú művet tartalmaz. Ma is kiemelkedő jelentőségű *Georg Jellinek Allgemeine Staatslehre* címmel először 1900-ban megjelent nagy összefoglalása. Jellinek munkája rövidített formában magyarul is hozzáférhető. Kötelező ismernie mindenkinek, aki az állammal mélyebben foglalkozik, *Hans Kelsen Allgemeine Staatslehre* címet viselő 1925-ös könyvét. Az újabb összefoglalások értékes darabja *Felix Ermacora* 1970-ben megjelent terjedelmes *Allgemeine Staatslehre*-je és *Thomas Fleiner-Gerstler* ugyanilyen című 1980-as könyve. Bár az államtan legtöbb enciklopédikus összefoglalása német tudósoktól származik, államtani műveket más nyelvterületen is írtak. *Raymond Carré de Malberg Contributions á la théorie générale de l'Etat* címmel 1922-ben tett közzé vaskos könyvet. Amerikában írta és jelentette meg 1957-ben *Political Power and the Governmental Process* című művét a német származású *Karl Loewenstein*.

Ez a tananyag megközelítőleg sem nyújt enciklopédikus tudást az államról, de ez nem is célja. Mégis államtani szemléletű, mert az állam létének és működésének alapvető jelenségeit írja le és egységes fogalomrendszer keretei között magyarázza. A fogalomrendszer központi eleme, hogy az állam a *közhatalom gyakorlásának konkrét formája*. Ez a konkrét

forma változatos alakzatokban nyilvánulhat meg, de az állam hatalmi jellegét nem tüntetheti el. Szükséges ezért az állam fogalmának leírása, mert az állam – nem-állam kategóriái a hatalom természetének és gyakorlásának lényegére világítanak rá. Az olyan értékfogalmak, mint „alkotmányos demokrácia” és „jogállam” különleges hatalomgyakorlási módok, de az állam hatalmi természetét nem számolják fel. A kormányzás elsődlegesen a hatalomgyakorlás meghatározott módja, de a semlegesebbnek tűnő jogvédelem is a hatalom nézőpontjából érthető meg helyesen. Az állam hatalmi természetét sem a hatalomgyakorlás belső, sem külső körülményei nem változtatják meg. Az államtanak e sajátosság bemutatása a fő feladata.

Az államtan a klasszikus tematizálásnak megfelelően két nagy részre osztható. Az *általános államtan* az állam fogalmával, annak egyes elemeivel foglalkozik. A *különös államtan* pedig konkrét állami intézmények magyarázó-értelmező bemutatása.

## 2. ÁLTALÁNOS ÁLLAMTAN

### AZ ÁLLAM ÁLTALÁNOS ÉS ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

#### 2. 1. MI AZ ÁLLAM?

Az állam a hatalomgyakorlás meghatározott rendje. A hatalom tágabb jelenség, mint az állam. Ebből következik, hogy a hatalomgyakorlás bizonyos formái nem illethetők az állam megnevezéssel, *Kelsen* kifejezését használva: nem bármilyen hatalom számára „beszámítási pont” az állam. Az állam fogalmát tehát helyesen kell használni, akár múltbeli, akár jelen idejű hatalmi megnyilvánulásokról van szó. Az állam fogalma az európai gondolkodás terméke. Van története, de az állam nem időtlen kategória, így nem alkalmazható tetszőlegesen bármilyen hatalmi szerveződésre.

#### 2. 2. A POLITIKAI HATALOM RÉGI KÖZKÖTELEKEI

Abban többé-kevésbé egyetértés van, hogy az olyan hatalmi szerkezetekre, mint Attila hun vagy Dzsingisz kán tatár birodalmára nem lehet államként tekinteni. Állam névvel szokás – gyakran jobb híján, az egyszerűség kedvéért – illetni az ókori görög városállamot: a *poliszt*. Ilyen módon beszélnek például az athéni államról. *Platón* híres dialógusa is az állam címet viseli a fordításokban. Tudni kell azonban, hogy a *polisz* nem tekinthető államnak, jóllehet kétség kívül meghatározott hatalomgyakorlási rendszerrel rendelkezett. A *polisz* alapvetően egy bizonyos társadalmi forma, egy közösségi rend, amelyben a társadalom és a politikai szerkezet nem válik el egymástól és ebben az értelemben tehát nem állam. *Platón* dialógusának eredeti címe *politeia*, amely politikai egységet, illetve politikai tanítást jelent. A római államot sem államnak nevezték a maga korában, hanem *res publica* névvel illették, éspedig akkor is, ha éppen király (*rex*) gyakorolta a hatalmat. A közjog *Ulpianus* által adott nevezetes definíciójában szereplő *quod ad statum rei Romanae spectat* szövegrészt általában úgy fordítják, hogy „ami a római államra vonatkozik”, pedig a valódi jelentés ez: „ami Róma ügyeinek állapotára vonatkozik”. Vagyis nem az állam, hanem a közügy fogalma a közjog meghatározásának alapja.

Az állam a középkori politikai gondolkodásban és hatalmi gyakorlatban is ismeretlen fogalom. A hagyományosan használt *res publica*, a *regnum*, a *civitas*, az *imperium* kifejezések akár a mai felfogásunk szerinti állam szinonimái is lehetnének, de egyik sem az, mivel területre és

nem politikai szervezetre utalnak. A középkori királyság és a hűbéri társadalom a függelmi viszonyok és a kiváltságok tarkabarka szövedéke volt, amelyben a közhatalom területe a magánbirtokok egyenes folytatásából keletkezett. A legitimitás alapja azonban nem a terület, hanem a dinasztia. A középkori Európa nem politikai egységek jól körülhatárolható csoportjaiból állt – mert benne a különböző hatalmak összeszövődtek és egymásra rétegződtek –, hanem szerteágazó hűbéri kötelezettségek *szabálytalan hierarchiáiból*. E monarchiák a feudális hűbérurak és a felkent szent királyok – alapvetően katonai – versengő hatalmának ingatag építményei voltak. Szilárd hatalmi monopólium hiányában sem a királyságok belső, sem a királyságok egymás közötti külső békéje nem volt megteremthető. A békétlenségből kivezető utat az abszolutizmus uralmi technikája és az egymáshoz illeszkedő területi szuverenitások rendjének kialakítása ígérte a 17. század elején. A feudális abszolutizmus és a szuverén területi egységek nemzetközi rendje az a két történeti esemény, amelyekből az állam fogalma megformálhatóvá vált.

Az eszmetörténészek közül sokan vannak azon a nézeten, hogy az állam fogalmát először *Niccolò Machiavelli* körvonalazta az 1513-ban írt *Il Principe e altri scritti minori* című művében. Az kétségtelen, hogy nála a hatalomgyakorlás tényeit nem fedi a hűség és a szolidaritás középkori ideológiája, de az ő abszolutizmusa nem az uralkodói dinasztiák legitimitásának erejére, hanem kalandorok átmeneti sikereire épül. Gondolkodásában ezért nem is alakult ki az állam határozott és objektív fogalma. Váltakozva használja a *governo, repubblica, città, stato* kifejezéseket, mert számára csak az a lényeg, hogy legyen egy olyan politikai szerveződés, amely felett a fejedelem uralkodhat. A *stato* valódi jelentése uralom és birtoklás. A személyes uralkodó és a személytelen politikai szerkezet *Machiavellinél* valójában nem különül el egymástól, így az állam nem több mint a fejedelem pusztá tulajdona. Lényegében hasonló értelmet hordoz a *XIV. Lajos*nak tulajdonított kijelentés: *l'état c'est moi*, melyet az ifjú uralkodó állítólag akkor tett, amikor a párizsi parlament elnöke egy vitában az állam érdekében érvelt a királyi szándék ellen. Bár az abszolutista politikai mechanizmus annak köszönhetette erejét, hogy igyekezett eltávolodni azoktól a társadalmi csoportoktól, akiket elsősorban szolgált, de korántsem volt olyan hatalmú intézményrendszer, mint elnevezése sugallja. A „modern” állam az uralom és a birtoklás nagyságrenddel nagyobb képességével rendelkezik. Jóllehet, ez az államot alkotmányos korlátok sokasága veszi körül, szervezettsége azonban bőségesen pótolja az emiatt elszenvedett hatalmi veszteségeket.

Nem érdektelen közbevetőleg megemlíteni, hogy a *state* szó *Shakespeare* színműveiben is gyakran előfordul, még hozzá igen sokféle stilisztikai árnyalattal. Jelent királyságot, uralkodást, felséges urat, országot, de még trónszéket is. A drámák természetesen csak a kifejezés elterjedéséről tanúskodnak, és semmiképpen sem egy államtani fogalom meggyökeresedéséről.

A *status* szó és a nemzeti nyelvekben rendelkezésre álló megfelelőinek használata és jelentése körüli bizonytalanság és ingadozás egészen a 18. század végéig tartott. A *status reipublice* sokfelé az „egész” politikai állapotot jelölte, szemben a királyi udvarban megtestesülő politikai hatalommal. Ez nem zárta ki, hogy az „országosnál” kisebb politikai egységeket is *status publicus*-nak nevezzenek, ha ezzel a fejedelmi udvartól különböző minőségüket kívánták hangsúlyozni. Ilyen jellegű kifejezőmód olvasható például II. Ferenc osztrák császár 1804. évi pátensében, amely az uralkodó „királyságairól és más államairól” beszél.

**Háttérodalom:** MAX WEBER: A racionális állam. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (szerk. TAKÁCS Péter). Budapest: Szent István Társulat. 2003. 38–70. old. [a szöveg legördíthetően csatolva]

**Ellenőrző kérdések:**

1. Mely kifejezések jelölik a „régí” államot?
2. Mi Machiavelli jelentősége az államfogalom megalkotásában?

## 2. 3. A MODERN ÁLLAMFOGALOM

A 18. század végétől a 19. század közepéig tartó időszak a polgári forradalmak kora. Ennek nyomán olyan társadalmi szerkezet jött létre, amely tőle kiszámítható és állandó *távolságot* tartó politikai rendszert kívánt. Ez a távolság volt szükséges ahhoz, hogy a hatalom a társadalmi erőviszonyok és érdekek függvényében birtokba vehető és gyakorolható legyen. A hatalom birtoklásáért ugyanúgy versengeni kell, mint a gazdasági nyereségért. A verseny elve tűnt biztosítéknak arra, hogy a polgári társadalom működésében a gazdaságon kívüli kényszer feudális technikáit kizárják. A polgári társadalom ipari, kereskedelmi és erkölcsi elveivel olyan hatalmi struktúra volt összeegyeztethető, amely nemcsak a társadalomtól válik el, hanem azoktól a személyektől és csoportoktól is, akik a hatalmat éppen gyakorolják. Ez a kettős elhatárolás tette a 19. század közepére Európában a hatalomgyakorlás intézményeit *objektív* formává. Amikor a hatalom intézményei elérhetőek az erre alkalmas és képes társadalmi tényezők számára, és ez az elérhetőség megismételhető, akkor egy új, eddig nem tapasztalt hatalmi szint jön létre: az *állam*. Ez az új formát csak azért nevezzük „modern” államnak, hogy a korábbi hatalomgyakorlási formákkal való egybevetésből származó fogalmi zűrzavart elkerüljük. Napjaink nyelvei ugyanis nem képesek megfelelően kifejezni azt a különbséget, amely a régi és a polgári hatalmi szerkezetek között ténylegesen fennáll.

A 19. század második felétől használatos az *állam* fogalma abban az értelemben, hogy ez objektív hatalmi rend, amelynek vannak emberi törvényei, de e törvények szerint az állam



hatalma megszerezhető, hozzátevé persze azt, hogy ugyane törvények szerint az állam hatalmát máskor és másoknak is meg lehet szerezni. Az állam ilyen objektív minőségére máig is meghatározó módon *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* mutatott rá a 19. század első harmadában. Az állam objektivitása azt jelenti, hogy ugyanúgy lehet szemlélni és jellemezni, mint egy önmagában létező tárgyat.

Az állam természetesen nem látható tárgy, mint egy asztal. Ahhoz, hogy „tárgyként” észlelhető legyen, meg kell jelölni olyan ismérveit, amelyek empirikusan megtapasztalhatóak. Az állam azonosíthatóságának különleges jelentősége van a nemzetközi viszonyokban. De politikai és tudományos problémaként sem kerülhető meg. Az államtanok a 19. században számos általános tulajdonságot neveztek meg annak érdekében, hogy az állam önmagában absztrakt minőségét bármely állam tekintetében érzékelhetővé tegyék. Ezért nevezik ezek az államtanok magukat általános államtannak. Nem konkrét állammal foglalkoznak, hanem az állammal általában. Szintézisnek *Jellinek* ma is gyakorta használt háromelemű államfogalmát tarthatjuk, amely szerint az állam *terület, főhatalom és népesség* egysége. E három összetevő alapján „megragadhatóvá” válik az a konkrét „dolog”, amit az állam absztrakt fogalma jelöl.

A dologiasításra törekvő államfelfogás mindemellett *relativizálja* is az államfogalmat, hiszen számos olyan tulajdonság nevezhető meg, melyek alapján az állam empirikus valósága behatárolható és elemzés tárgyává tehető. A különböző megragadható jellemzők az állam absztrakt fogalmából különböző látható tárgyi alakzatokat hívnak elő. A „modern” állam megragadására tett kísérlet azonnal az államfogalmak sokaságát eredményezi. Ezek mindegyike feltételezi, hogy az állam komplex jelenség és ennek a komplexitásnak csak bizonyos elemei válnak érzékelhetővé az adott államfogalom fényében. Mindegyik államfogalom úgy teszi érzékelhető tárggyá az államot, hogy számos aspektusa közül egyikre-másikra rávilágít, de eközben sok másikat homályban hagy. Olyan ez, mint a megismerés *Platón* által leírt barlangja, ahol a tűz a dolgok lényegének csak tökéletlen árnyképét képes a falra vetíteni. A ma is szaporodó államfogalmak nem az állam univerzális, hanem *pluriverzális* valóságát tárják elénk. Az állam fogalma *ideáltípus*: egy komplex hatalmi képlet meghatározott szempontok szerinti stilizált kivonata. Az államközi viszonyokban a döntő szempont az, hogy a politikailag szervezett egység legyen képes teljesíteni azokat az elvárásokat és kötelességeket, amelyeket egy államnak a nemzetközi biztonság érdekében teljesítenie kell. Az integrált hatalom legitimitása az államközi kapcsolatokban nem elsődleges. A belső állapotok tekintetében, ahhoz, hogy egy hatalmi szerkezet állam legyen, több követelménynek kell teljesülnie.

Az állam lényegét tekintve *szervezett egység*, mely intézményeinek rendszerén nyugszik. A 17. század óta alapvető követelmény, hogy *békét* teremtsen és tartson fenn azon a területen, amelyre kiterjed. A feudális királyságokban ez nem volt alapelv, sőt, a királyság attól volt uralmi forma, hogy az állandó lázongásokon úrrá tudott lenni. A fejedelmi hatalom harcban

---

bizonyította erejét és elsőbbségét. A modern államban a belső békétlenség kivételes helyzet, épp ezért nem ismer és tűr el semmiféle magánerőszakot. Az erőszak monopóliumával az állam rendelkezik. Az állam békefenntartó funkciója ellen intézett legerősebb támadások a lázadás, a polgárháború, a forradalom és a terrorizmus. Az állam szempontjából mindegyik mögött „belső ellenség” áll. A modern állam társadalmi bázisa a lázongás eseményét lényegében lehetetlenné tette, polgárháborúval vagy forradalmi megmozdulásokkal pedig a demokratikus európai államok az elmúlt évtizedekben nem nagyon szembesültek. A diktatúrák viszont elég jól felkészültek *Machiavelli* figyelmeztetésére: az erőszakos politikai rendszereket általában békétlenül döntenek meg. Összességében az alkotmányos demokráciák az elmúlt ötven évben magától értetődőnek tartották, hogy – mintegy politikai adottságként és az állam velejárójaként – belső béke van, s ez bizonyos értelemben kényelmesség, sőt lustává tette az államokat békefenntartó funkciójuk ellátásában. A terrorizmus azonban igazán komoly jelzés az állam meghaladottnak vélt békefenntartó funkciójának megerősítéséhez. Nem véletlen *Carl Schmitt* államelméletének reneszánsza, amely a *barát-ellenség* ellentétét állítja középpontba. A barát-ellenség kategóriák vonatkozásában a békefenntartó funkció azt jelenti, hogy kizárólag az állam jogosult meghatározni, hogy ki az ellenség. Ha ezt más is megteheti vagy az állam elmulasztja, illetve nem tudja szükség esetén a barátot az ellenségtől megkülönböztetni, politikai egysége bomlásnak indul és az állam a széthullás felé tart. Az állam csak azokkal és azok között tartja fenn a békét, akiket „barátnak” tekint. [1. szemelvény] A békétlenség új körülményei között az állam szerepe szükségképpen felértékelődik, és az állam fogalma is centrális kategóriává válik a politikai diskurzusokban.

Az állam *egységes döntési rendszer*. Az állam meghatározott hatásköri és eljárási rend szerint dönt azokban a kérdésekben, amelyekben az önszabályozást és az önigazgatást kizárta. A decentralizált és a hatalommegosztás elvét alkalmazó államokban is lennie kell egy olyan szintnek, hatalmi centrumnak, amely végső és fellebbezhetetlen döntést hoz. Az állam egységes döntési funkciója azt jelenti, hogy mindenkitől megköveteli a jog iránti *engedelmességet* és ennek érvényt is szerez. Az egységes döntési rend a *legalitás* megjelenési módja, amelynek középpontjában a döntésre való *képesség (auctoritas)* és nem annak igazságossága (*veritas*) áll. Az állam politikai szükségletek és célok szerint alakítja természeti és társadalmi környezetét, de hatásköreit maga állapítja meg és elvileg bármire kiterjeszheti. Az állam ebben az értelemben sajátos világi mindenhatósággal rendelkezik és annyi teljhatalmat élvez, amennyit a konkrét politika lehetővé tesz. Az egységes döntési rend eredménye, hogy az állam *kormányzóképes*, azaz bánni tud hatalmi monopóliumával.

Az állam megragadhatóvá tételének újabb aspektusa a *jogi egység*. Az állam mint jogi egység megmutatkozik a jogalkotásban, a jogszabályok végrehajtásában, a jog általános érvényességében és a jogértelmezésben. A partikuláris jog és a modern állam összeegyeztethetetlen. Az állam a jognak nemcsak alkotója, hanem legfőbb őre is. Az állam léte előfeltétele a

tételes jognak, ennek megfelelően állam nélkül pozitív jog nem képzelhető el. Jóllehet a jog egy része magára az államra vonatkozik, az állam és a jog két különböző léterület. Az állam és a jog tehát nem azonosítható egymással, mint *Kelsen* gondolta.

Az állam döntő fontosságú empirikus eleme, hogy *hatalmi egység*. Alapja az állam erőszak-monopóliuma, melynek következtében egyedül az államnak van joga kényszer alkalmazni és szervezett kényszerapparátust fenntartani. Nem mond ellent az állításnak, hogy magánszemélyek és nem állami szervezetek is lehetnek jogosultak bizonyos fajta kényszerrel élni, az ő lehetőségük ugyanis mindig az állam megengedő döntésétől függ és a kényszerítés joga tőlük bármikor megvonható. Az mindenesetre az állam betegségének a tünete, ha a magánkényszer alkalmazásának jogát túl sokan élvezik. Az állam erőszak-monopóliuma a *közbiztonság* fenntartásának alapvető feltétele. Ha az állam biztonságot szolgáló funkciójából sokat „privatizálnak”, az előbb-utóbb az állam egységes főhatalmának feldarabolódásához és az egyik legfontosabb integráló erő meggyengüléséhez vezet.

Az erőszak és a kényszer az állam eszköze, de nem létének célja. Az államhatalom nyilvánulásának ugyanis nem az egyetlen, és nem is a legtipikusabb formája a kényszer (*vis*). Az állam hatalma az uralom (*potestas*) teljes eszköztárát átfogja. Az eszköztárhoz sorolható a személyzeti és a pénzügyi hatalom, a szabályozás és a befolyásolás, a parancsolás és a szolgáltatás, a tervezés és az információ, a döntés és a végrehajtás szervezése. Ezekben a cselekvési fajtákban a „nyers” államhatalom többnyire valóban nem mutatkozik meg. Mindemellett az állam hatalmi vonásai –, mint a kizárólagosság, az egyoldalúság, a vissza nem utasíthatóság vagy az autoritatív tekintély – látens módon jelen vannak, beleillenek tehát az egységes hatalom képletébe. Az állam szociológiai értelemben vett szuverenitását nem csökkenti, ha nem él mindig és minden területen a hatalom közvetlenül érzékelhető eszközeivel. Az állam az általa elgondolt és célul tűzött közjót a hatalom nyilvánvaló és rejtett formáival egyaránt szolgálhatja. Erre tekintettel a *szuverenitást* úgy is definiálhatjuk, mint az állam közjó megvalósítására irányuló mindenoldalú képességét.

Az állam mint egységes hatalom feltételezi, hogy a polgárok elismerik és készek rendelkezéseit követni és szolgáltatásokkal hozzájárulni a közös dolgokhoz. Az *engedelmesség* érdekében az állam időről időre igyekszik magát az uralma alatt állók előtt igazolni, de ahol a legitimációs ideológiák nem hatnak, ott az engedelmességet kikényszeríti. Általános engedetlenség esetén azonban az államnak szinte soha nincs elegendő kényszerpotenciálja az engedelmesség helyreállítására. Az ilyen tapasztalatok arra figyelmeztetnek, hogy az állam kényszermonopóliuma csak akkor valószínűsíthetően hatalom, ha nem kell túl gyakran és széles körben élni vele. A polgárok *apriori* engedelmességi kötelessége benne rejlik a modern állam fogalmában, konkrét formáit pedig az állam legalitását megalapozó jogszabályok tartalmazzák. Mindezt az állam hatalmi monopóliumával egybevetve úgy érthetjük, hogy az elsődleges polgári kötelesség az állam békéjének megtartása.

Az állam hatalma önmagában sem nem jó, sem nem rossz. Értéke kérdésében az a döntő, hogy hogyan gyakorolja. Jól érzékelteti a problémát *Hobbes* ismert mondása, miszerint, akinek elég hatalma van másokat megvédeni, annak arra is elég hatalma van, hogy másokat elnyomjon.

Az állam a *szolidaritás* sajátos köteléke. Akiket az állam átfog, azoknak szövetséget kell alkotniuk, melynek tagjai egymásért és az egész közösségért is felelősek. Az állam sorsközösséget is létesít és ily módon a társadalmi tagság megtapasztalásának szociálpszichológiai iskolája. A szolidaritási kötelék a múlt és a jövő irányában is fennáll. Erre tekintettel mondja *Josef Isensee*, hogy az állam a *történelmi időt* is egységbe foglalja. Az állam morális értelemben örökség, amelyet az elmúlt generációk hagytak örökül és amelyet a jövő generációk örökségül kapnak. A múlt felől a jövőbe gondolva alapozható meg az *állametika*: az állam megóvásának értékrendje.

A modern állam integrációs formáinak különleges változata a *nemzetállam*, amely az államalkotó népet egyedi kulturális közösségként egységesíti. A nemzetállam polgárainak ténylegesen fennálló vagy megvalósítani szándékozott összetartozás-tudata és állami keretek közötti együttélési akarata számára biztosítja a hatalom intézményi kereteit. A „nemzet” igen gyakran annak eredménye, hogy embercsoportok integráló állami keretek között éltek együtt. Az amerikai, a francia vagy a német nemzet kiformalódása annak köszönhető, hogy különböző etnikumok előbb alkottak politikai egységet, mint kulturális közösséget. Hasonló tapasztalatokkal szolgál Izrael Állam nemzetteremtő tevékenysége 1948 óta. Más esetekben a nemzet kíván neki megfelelő állami létformát, vagyis államalkotó tényezőként lép fel. Ezt látjuk az etnikai konfliktusok nyomán keletkező új balkáni államalakulatoknál. A nemzet tehát egyaránt lehet az állam teremtménye és az állam teremtője. A nemzet fogalma mindenestre a modern államok *legitimációjának* lényeges és erős eleme.

Az említett kettősség az alapja annak a megkülönböztetésnek, amelyet *Friedrich Meinecke* tett, amikor elválasztotta egymástól az államnemzetet (*Staatsnation*) és a kultúrnemzetet (*Kulturnation*). A kétféle nemzetfelfogás homogenitásszintje nem azonos, következésképpen nem azonos intenzitású társadalmi tagságot követel meg a nemzethez tartozótól. Nyilvánvaló, hogy a követelmények a kultúrnemzet szövetében magasabbak. A két nemzetkategória államhoz való viszonya sem ugyanaz, de az bizonyos, hogy bármilyen értelemben beszéljünk is nemzetről, azt nem lehet *Hérodotosz* módjára az etnogenezis történeti fonálára felfűzni. A középkori népek nem azonosak a mai népekkel, a nemzet ősi képe: mítosz.

A nemzetállam eszméjével az államnemzet és a kultúrnemzet doktrínája egyaránt összeegyeztethető. A nemzetállam ugyanis azt követeli meg polgáraitól, hogy ne csak jogokat élvezzenek a területi állam fennhatósága alatt, hanem a kötelességek teljesítésében és a polgárlétben is tagjai legyenek annak az integrációnak, amelynek biztosítására az állam szolgál.

A nemzetállam eszméje nem nacionalizmus, bár lehetséges ilyen értelmezése is, főleg akkor, ha a kultúrnemzet eszmerendszerének talaján állunk. A nemzetállam lényege szerint a jogok és kötelességek *közösségi tagságon* alapuló, territoriólisan behatárolt rendje. Sok tekintetben igaz van *Roger Scruton*nak, amikor a nemzetállamok szükségessége mellett érvel, a politika ilyen kozmoszát ugyanis semmilyen más hatalmi képződménynek nem sikerült még megvalósítania. [2. szemelvény].

Mindemellett látni kell, hogy a nemzetállam olyan politikai körülmények között és olyan történelmi helyzetben jött létre, amelyek idővel megváltoznak vagy el is tűnnek. A nemzetállam lényegében ma is érvényes elvei a harmincéves háborút lezáró és 1648-ban megkötött *vesztfáliai béke* után alakultak ki és váltak politikai gyakorlattá. A központi gondolat az állam *kizárólagos és feltétlen területi hatalma* volt. Az állam a területén élő népesség felett teljes körű és oszthatatlan hatalmat gyakorol, az állam népe ilyenképpen a hatalom által összefogott és egységben tartott nemzet. Az állam főhatalma földrajzi területének határánál véget ér, ám azon túl egy másik állam területi főhatalmába lépünk át. Az egymás mellett létező államok rendszert alkotnak, mert az államok elrendeződése az állami szuverenitások *hézagmentes* illeszkedése. Az államközi rend szempontjából az állam legfontosabb feladata, sőt kötelessége, hogy megőrizze szuverenitását. Ha ez gyengülni látszik vagy veszélyben forog, szövetséget köthet az erre alkalmasnak tartott más államokkal, végső esetben pedig háborúzhat a területi szuverenitás megerősítéséért vagy újraelosztásáért.

A több évszázadon át uralkodó államfelfogás azon az előfeltevésen alapult, hogy a területi főhatalom teljességének birtokában lévő szuverén államok vannak egymás mellett. Az állam joghatóságán túlnyúló problémák és konfliktusok szükségképpen államok közötti problémák és konfliktusok. Ami nemzetközi vagy – mai kifejezéssel – globális, az államközi, *államok közötti*. Az a politikai állapot, hogy az állam szuverenitását egy másik állam szuverenitása határolja, s ebben az értelemben korlátozza, a nemzetállam feltétel- és eszközrendszerével összhangban állt. Az államok szuverenitásából eredő konfliktusokat a nemzetállam – többnyire nagy emberi és anyagi áldozatok árán – többnyire képes volt megoldani. A nemzetállam, ha szuverenitását következetesen gondoljuk végig, olyan állam, amely végső fokon – ahogy *Hobbes* is utalt rá – „természeti állapotba” juthat az más államokkal.

A *globalizáció*nak nevezett jelenség a nemzetállamokat – ahogy *Jürgen Habermas* fogalmaz – egyfajta „*posztnacionális konstellációba*” juttatta. Az „utáni” nem a „nemzeti” kategória elvetését, hanem újraértelmezésének szükségességét jelenti. A globalizáció olyan tevékenységi és cselekvési formákat hozott létre, amelyek túlugranak a szuverén államok területi határain és ide-oda vándorolnak köztük. A termelésnek, a kereskedelemnek, a pénzügyeknek, az információtechnológiának nincsenek a területi állam határai közé szorítható mezői, de ugyanez elmondható a globalizáció olyan negatív jelenségeiről is, mint a környezetszennyezés, a migráció vagy a terrorizmus. Egy állam nemzetbiztonsága ellen indítható olyan

információtechnológiai támadás, amelynek pontos földrajzi helye nem is állapítható meg. A környezetátalakítás tovagyűrűző hatásaival szemben a nemzetállam jórészt tehetetlen, hiszen az ok saját területi joghatóságán kívül esik.

Kétségtelen, hogy a nemzetállam még mindig a leghatékonyabb hatalmi szervezet, de egyre láthatóbban csak a saját feltételei szerint és saját szuverenitásának keretei között. A ténylegesen globális jelenségeket csak annyira képes uralma alatt tartani, amennyire azok szuverén hatalmának területén tűnnek fel. A globális történések minden más esetben az államok közötti együttműködés kérdését vetik fel. Az államok közötti együttműködés vonatkozásában a szuverenitás meglehetősen biztonsággal helyettesíthető az *államérdek (raison)* fogalmával. Ez pedig az az elv, amely – *Meinecke* klasszikus útmutatását felidézve – tudatja az államférfival: „mit kell tennie annak érdekében, hogy az állam megőrizze egészségét és erejét”. A szuverenitás voltaképpen annak megvalósítása, ami az állam szempontjából *célszerű*. Ami az egyik állam szempontjából *célszerű*, az nem biztos, hogy a másikéból is az. Minthogy ilyen kollíziók esetén szuverenitások ütköznek össze, nem állítható fel olyan politikai elv, amely megoldáshoz segítene az állami szuverenitás fogalmában foglalt előfeltételek sérelme nélkül. Az semmit sem változtat a probléma lényegén, hogy a gyakorlati kompromisszum eseti vagy nemzetközi szerződés formájában megjelenő általános séma. Ha elfogadjuk, hogy az államok közötti együttműködés a rajtuk átnyúló globális ügyekben *kényszerűség*, akkor azt is be kell látni, hogy az együttműködés konkrét és általános formái a lényegét tekintve *ugyanúgy* érintik a nemzetállami szuverenitást.

**Háttérodalom:** Rudolf SMEND: Az állam mint integráció. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (szerk. TAKÁCS Péter). Budapest: Szent István Társulat. 2003. 183–195. old. [a szöveg legörgethetően csatolva]

**1. szemelvény:** Carl SCHMITT: Állami és politikai. In: *ÁLLAMTAN* (szerk. TAKÁCS Péter). 136–146. old.

**2. szemelvény:** Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről*. Budapest: Helikon Kiadó. 2005. 187–195. old.

**Ellenőrző kérdések:**

1. Milyen történeti és politikai feltételek adták az alapját az állam modern felfogásának?
2. Mit jelent az a tétel, hogy az állam egységes döntési rendszer?
3. Mit jelent az a tétel, hogy az állam jogi egység?
4. Mit jelent az a tétel, hogy az állam hatalmi egység?
5. A nemzetállam fogalma, múltja, jelene és jövője.

## 2. 4. A MODERN ÁLLAMFOGALOM ANTIK-KERESZTÉNY-EURÓPAI ELEMEI

Az európai reneszánsz és felvilágosodás eszméi az államot elzárták attól, hogy bármiféle „metafizikai” küldetést teljesítsen. Az állam ezután nem *societas perfecta* abban az értelemben, ahogy Aquinói Szent Tamás gondolta. A modern államfelfogást döntően az az emberkép határozta meg, amelyet a reneszánsz, de főleg a felvilágosodás közvetített. A modern politikai közösség tagja cselekvésre kész, racionálisan gondolkodó, autonóm és nyitott a világra és annak változásaira. A modern állam hatalmi szerkezet, ami kész és képes az ember lényegével egybeeső célok megvalósulásának elősegítésére. A modern állam elkülönül ugyan az egyéntől és a társadalomtól, de ugyanolyan elvek mozgatják, mint az előbbieket. Tudjuk, hogy ez az antropológiai és politikai optimizmus jó adag illúziót és naivitást hordoz, de az európai államfelfogás fő áramlatának ezt a hagyományát nem lehet figyelmen kívül hagyni. A tolerancia, a jóhiszeműség, az elfogadás és az irgalmasság erénye az európai-keresztény politikai kultúra sajátos eleme, s ezeknek az erényeknek az állam életében is helyet kell kapniuk. Államot mondunk: az államnak tehát ezen erények gyakorlása közben is *államnak* kell maradnia. Az állam nem a tökéletes igazságosság országa, de éppen azzal, hogy ezt kellő alázattal elismeri, felébreszti a lelkiismeretet is, hogy ott, ahol az általánosság és egységesség kritériumai kevésbé kényszerítőek, törekedni lehessen ama tökéletesség felé. Az európai hagyományokra építkező állam a *polgári társadalom gyóntatója*.

A modern állam közvetlen előzménye az abszolutizmus. Abszolutista politikai berendezkedések Európán kívül másutt is létrejöttek. Egyedül azonban az európai társadalmi és politikai fejlődés torkollott polgárosodásba, ipari forradalomba és önálló szféraként létező államba. A modern állam létrejöttének Európában egyedülálló *társadalmi beágyazottsága* van. Ez azonban lehetőségeinek *korlátja* is. Az európai állam *európai típusú* politikai, gazdasági és erkölcsi problémák kezelésére kiépült uralmi szerkezet. A *globalizáció* nem csak azért probléma az európai hagyományokban gyökerező állam számára, mert állami keretein kívüli, tehát szuverenitása alá nem tartozó jelenségről van szó, hanem azért, mert merőben eltérő természetű államokat kapcsol össze, mintha azok ugyanannak az állameszmének a megjelenési formái lennének. A gond természetesen a *nem európai típusú államok* oldaláról szemlélve is fennáll. A különböző típusú államok – mai viszonyok mellett nagyon intenzív – együttélési kényszere minden bizonnyal felerősíti azt a konfliktuslehetőséget, amelyet *Samuel Huntington* a civilizációk közelgő összecsapásaként jövendöl. Nem csak európai politikai kultúra és európai állam létezik, ezért nem lehetünk biztosak abban, hogy az itteni hatalmi formák lesznek hatékonyak és életképesek a globális világrendben.

Francis Fukuyama víziója kevésbé pesszimista. Ő a globalizáció politikai dimenzióját úgy ábrázolja, hogy a nyugati típusú demokrácia az egész világon elterjed, minden állam azonos jellegű alkotmányos demokrácia lesz. A szocialista államrendszer széthullása sokakban keltett ilyen várakozást, de a jelenkor tapasztalatai nem látszanak igazolni a világ nyugati politikai elvek szerinti egységesülését. De a tézissel szemben elvi ellenérvek is felhozhatók. Az európai államok politikai rendszerének fejlődését döntően meghatározták azok a *politikai eszmék*, amelyek az évszázadok során formálódtak meg és hatottak. A mai nyugati állam azért olyan, amilyen, mert ezen az eszmei alapon épült ki. Az európai gondolkodásmód és az európai állam elválaszthatatlan egymástól. Az európai állam absztrakt sémája lemásolható ugyan, de eszméinek társadalomlélektani szövege hiányozni fog mögüle. Az európai államra nem lehet úgy tekinteni, mint egy exportcikkre. De ugyanez természetesen érvényes a keleti gondolkodásmód és a keleti állam vagy az iszlám gondolkodásmód és az állam kapcsolatára is.

Különösen a politikai tervezők körében elterjedt az a felfogás, hogy a nemzetközi biztonság érdekében támogatni, sőt erőltetni kell a nyugati típusú államok létrehozását ott, ahol ilyen eddig nem volt. A legitimnek tűnő, de többnyire nem őszinte érv, hogy az európai humanizmus szellemével össze nem egyeztethető politikai elveket és gyakorlatot megjelenítő államok emberi jogi szempontból tűrhetetlenek és veszélyeztetik az államok békés egymás mellett élését. Az ilyen államokat a modern állam nyugati fogalma szerint kell átalakítani, akár külső – értelemszerűen a modern államokból jövő – támogatással, nyomással vagy erővel. Az átalakítás mintája valamilyen értelemben minden bizonnyal Németország és Japán második világháború utáni nyugati típusú demokratizálása, de azt azért kijelenthetjük, hogy az akkori feltételek, kényszerek és lehetőségek a mai „demokratikus intervenciók” esetében nem állnak fenn. A modern állam európai felfogásától eltérő államok – mondjuk így – *nyugatosítása* az adott társadalmi és politikai közegben nagy valószínűséggel olyan államot eredményez, amely megjelenési formáját tekintve „modern állam” ugyan, csak éppen nem képes teljesíteni a modern állam tárgyilag megragadható funkcióit. Leginkább a belső béke megteremtését és fenntartását nem tudja biztosítani. Az államon belül – ha ez állam egyáltalán – megint a *természeti állapot* uralkodik: *bellum omnium contra omnes*.

**Háttérodalom:** KECSKÉS Pál: *A keresztény társadalomszemlélet irányelvei*. Budapest: Kiadja az Actio Catolica Országos Elnöksége. 1944. 140–177. old. [a szöveg legörgethetően csatolva]

#### Ellenőrző kérdések:

1. Az állam mint tökéletes társulás.
2. Állam és globalizáció.
3. Egységesülés irányába halad-e az államról vallott felfogás?
4. Lehet-e az európai állameszme exportcikk?



## 2.5. AZ ÁLLAM AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az állam elég összetett és sokrétű jelenség ahhoz, hogy jogszabályok szövegében fogalmi értelemben megjelenhessen. A jogszabályok, ide értve az alkotmányokat is, adottnak veszik az államot, és ugyanúgy rendelkezéseik tárgyaként kezelik, mint a személyeket és a szervezeteket. Az, hogy a jogi előírás mögött ott van az állam, magától értetődik, és az állam csak akkor jelenik meg, ha a jogszabály közvetítése útján az állam közvetlenül magára is rendelkezik. A jogalkotásnak az állam szükségképpen *alanya* a háttérben, és alkalmankénti *tárgya* az előtérben. A modern állam elvei szerint a jogalkotás alanya *kizárólag* az állam lehet, tárgya pedig számos más szabályozási irány mellett az állam *is*. De a szabályozás tárgyaként az állam nem szükségképpen elem, sőt, inkább ritka, mint gyakori. Ezen a megállapításon nem változtat, hogy az állam egyes intézményei és elemei jogszabályok tömegének tárgyai. A törvényhozásra, az államfőre, a közigazgatásra, a bíróságokra – mint tárgyra – jogszabályok sokasága vonatkozik, az említett államelemek egyike sem tekinthető azonban „az” államnak. A jogalkotás alanyi pozíciójában lévő „állam” szempontjából saját szervei ugyanolyan szabályozási tárgyak, mint az egyének vagy a társadalom szervezetei. A tárgyi elemeire bontott államra vonatkozó szabályozás különösen látványos az *alkotmányokban*, amelyek egész *államszerkezeti* része az állam önmaga államnak nem minősülő részeire vonatkozó normaanyag.

Magyarország Alaptörvénye külön fejezetet szentel az államnak. Az itt olvasható normaanyag az állam *intézményeinek* alkotmányokban általában szokásos szabályozása, de a határozott és semleges cím – „Az állam” – kétségtelenné teszi, hogy az Alaptörvény az *erős állam* koncepciójára épül. Az egyes intézményekre vonatkozó szabályok mögött – mint minden alkotmányban – egy *előfeltételezett államfogalom* áll, s az állam szervezetének leírása ennek a feltételezett államfogalomnak a folyománya. Minden alkotmány – más eszmék mellett – az állam meghatározott felfogására épül, minden alkotmánynak van valamilyen *államképe*, amelyet szem előtt tart és megvalósítani törekszik arra tekintettel, hogy előírásait megfelelően végrehajtsa. Sok más alkotmánytól eltérően az Alaptörvény nem csak feltételez egy meghatározott államfogalmat, hanem annak számos elemét *explicit* módon meg is jeleníti. Az Alaptörvény *Nemzeti Hitvallás* és *Alapvetés* című fejezetei államtani jellegű tételeket tartalmaznak, érvényre juttatva ezzel azt a szemléletet, hogy az állam több, mint jogi nyelvbe foglalható részeinek egymás mellé állítása.

### 2.5.1. AZ ÁLLAM NEVE

Az állam nevének történeti, jogi, nyelvi, társadalomlélektani és bizonyos értelemben jövőt formáló jelentősége van. Az állam elnevezése nagy horderejű *politikai* kérdés. Az államoknak

rendszerint – de nem kivétel nélkül – két nevük van. Különbséget kell tenni az *országnev* és az *államnév* között. Az országnev a rövid államnév, az államnév pedig a hosszú alakos államnév. A hosszú alakos államnevet szokták alkotmányos államnévként is emlegetni. Azon államok, amelyeknek egy nevük van, általában csak országnevvel, vagyis rövid államnévvel rendelkeznek. Ilyen például Írország (*Ireland, Éire*). De az is megtörténhet, hogy az államnak csak hosszú alakos államneve van, országneve viszont nincs. Amíg létezett a két német állam, egyiket sem lehetett Németországnak nevezni, hanem külön-külön államnevet kellett rájuk alkalmazni (Német Szövetségi Köztársaság, Német Demokratikus Köztársaság). Az országnevek gyakran az ott élő népek neveiből keletkeztek, így az államok az országnevek közvetítésével kapcsolódnak azokhoz a népekhez, amelyek területükön élnek. De arra is van példa, hogy az államnéből alakul ki a népnév. Az „amerikai nép” az állam neve alapján kezdte magát így nevezni.

A név az államot nemcsak megjelöli, hanem lehetővé teszi azonosítását és a beszédben megjeleníti, azaz szimbolikusan „tárgyasítja”. Az államnév akkor is felidézi az államot, amikor az esetleg már nem létezik. Ahogy minden tulajdonnévnek, úgy az államnévnek is van emlékeztető funkciója. A névadás az állam esetében is bizonyos értelemben alkotás – állapítja meg *Takács Péter*. Aki az államnak nevet ad, az ezzel valamilyen módon kifejezi, hogy milyen felfogást képvisel az államról. Az állam nevének megváltoztatása az államról vallott felfogás megváltozását demonstrálja.

Az országnev hosszabb történeti múlttal rendelkezik, mint az államnév. Egészen egyszerűen azért, mert az ország fogalma jóval régiebb, mint az államé. A magyar nyelvben az „ország” szó már a *Halotti beszéd* idején (1192) ismert volt, „állam” szavunk viszont csak mintegy kétszázötven éves, 1780 körül keletkezett. Ha csak az elmúlt száz évre tekintünk vissza, azt látjuk, hogy ezalatt a magyar állam neve hétszer változott meg. A legutóbbi kettő: 1989-ben az állam neve Magyar Népköztársaságról Magyar Köztársaságra, 2011-ben Magyar Köztársaságról Magyarországra változott. 1989 és 2011 között az országnev Magyarország, az államnév Magyar Köztársaság volt. De Magyarország volt az országnev 1949 és 1989 között is, amikor az államnév Magyar Népköztársaság volt. Különbözőségük esetén az önmagában használt országnev általában politikailag semlegesebb természetű, de érzelmileg megragadóbb, mint az államnév, ami sokszor az országnev és az államforma megnevezésének kombinációja. Érdekes és árulkodó, hogy az Amerikai Egyesült Államokban – melynek csak államneve van – egy ideig kísérleteztek országnev alkotásával, és olyan ötletekkel álltak elő, mint például a *Fredonia*. A meggyökeresedett országnev – éppen az ország fogalmának jelentés-tartalma miatt – egy meghatározott területen létező állam, ott élő emberek, tájak, természeti képződmények, építmények, kulturális alkotások szimbolikus megnevezése. Az ország mint szó jelöli az *államot is, de nem csak azt*. Az országnev olyan dolgokat jelöl, amelyek szokás szerint *érzelmekkel* is társulnak. Az önálló államnév jelölete viszont inkább az állam mint

intézmény- és eszmerendszer, ezért a név és a jelölet közötti viszony *racionalisabb*. Vannak persze esetek, amikor az államnévben szereplő „köztársaság” vagy „királyság” erős érzelmi köteléket is szándékozik kifejezni.

Az Alaptörvény a „Magyarország” államnévvel megszüntette az országnév-államnév nyelvi kettősségét. Nincs értelme többé az országnév-államnév megkülönböztetésének, hiszen immár mindkettőre a *Magyarország* tulajdonnevet kell használni. Az Alaptörvény előírásai szerint az országnév és az államnév ugyanaz: Magyarország. Ha az állam nevét mondjuk, az ország nevét is mondjuk, és *vica versa*.

Az állam elnevezése mindig politikai cselekvés, de a politikai elem különösen látványosan meghatározó, ha az államnevet *megváltoztatják*. Az Alkotmány nem adott kifejezetten nevet az államnak, de az Alkotmány a Magyar Köztársaság Alkotmánya volt, Magyarországot köztársaságként határozta meg, és a Magyar Köztársaságot minősítette független, demokratikus jogállamnak. Egyértelmű, hogy az Alkotmány az államnak a Magyar Köztársaság nevet adta. Az Alaptörvény címében Magyarország Alaptörvényeként nevezi meg magát. Az államnevet illető döntő változtatás azonban abban a rendelkezésben van, amely így szól: „HAZÁNK neve Magyarország”. Az Alaptörvény *kifejezetten* névadó előírása értelmében az állam neve: Magyarország. A változás szimbolikája nagyon erős és a mögötte meghúzódó politikai szándék elemzése is lényeges következtetések levonására ad módot.

Az Alaptörvény nem egyszerűen az országnevet határozta meg államnévként – ez nyelvtanilag egyébként is elég nehéz feladat lett volna, hiszen furcsán hatott volna, hogy „Magyarország neve Magyarország” –, hanem a Magyarország államnevet HAZÁNKnak adta. A nagybetűs írásmód sem véletlen, ezzel Magyarországnak elnevezett politikai közösség alapvető fontosságát kívánta kidomborítani. A „haza” régóta egyfajta közvetítő fogalom a magyar politikai nyelvben az ország és az állam szavak között, s említése mindig a legitimitást akar biztosítani az országot és az államot azonosító törekvések számára. A haza kifejezés – mint *Takács Péter* kimutatja – azokat a pozitív érzelmeket igyekszik átvinni az államra, amelyek a dolog természeténél fogva inkább csak az országgal kapcsolatban értelmezhetőek. Az emberek boldog életet az országban élnek, az országra lehet azt mondani, hogy szeretjük. Az ország lehet haza, az állam nem. Ettől még persze lehetséges olyan államideológia, amely az államot a szerethetőség tárgyának tünteti fel és megpróbál ilyen jó érzelmeket megalapozni. Az Alaptörvény Alapvetés A) cikkében szereplő rendelkezésben a haza fogalmán az államot kell érteni, a szöveg tehát azt rögzíti, hogy *államunk* neve Magyarország. A névadás sajátos nyelvi formája – *uno ictu* – az államhoz való személyes kapcsolatot és érzelmi kötődést is beemeli az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény indoklása mindenesetre nem hagy kétséget afelől, hogy az állam elnevezéséről van szó – jóllehet, a „haza” és az „állam” sajátos kontextusában: „A magyar állam neve – mind a hazai használat során, mind a külkapcsolatokban – Magyarország.” Felhossa az indoklás, hogy hazánkat ezer éve a Magyarország névvel illették.

Ez a kijelentés a haza absztrakt fogalmát illetően igaz, de az államot illetően már kevésbé, hiszen annak neve a történelem során Magyar Királyság, a Szent Korona Országai, Magyar Köztársaság volt, az államra tehát a Magyarország elnevezés alkalmazása nem tekinthető hagyománynak vagy szokásnak. A történelmi múltra alapozott érvelés tetszetős, de nem mindenben felel meg a valóságnak. Az államnév megváltoztatásának motívumait máshol kell keresnünk.

Szembeötlő, hogy a Magyarország államnév nem tartalmazza a köztársasági államformára való utalást, semmilyen államformát sem idéz fel. A döntő politikai szempont itt ragadható meg: az Alaptörvényt megalkotó alkotmányozó hatalom nem tartotta szükségesnek, hogy az állam nevében kifejezze az államformát is. A Magyarország államnév nem mond semmit az államformáról, ugyanúgy mint számos más ország – például Románia, Japán, Ukrajna, az Ausztráliai Állam vagy az Amerikai Egyesült Államok – államneve sem. Az ilyen államnév bizonyos tekintetben szűkíti a megnevezett államról adott elsődleges információk körét. Megjegyzendő, hogy a ma létező mintegy 200 állam közül több mint háromnegyedük államformás államnevet visel, és mintegy negyven államnak van országneves – vagyis rövid – államneve. [3. szemelvény]

Az állam nevének megváltozása csak akkor jelent államforma-változást is, ha az az államnévben is megjelenik. Az államformára utalás elhagyása az államnévből önmagában nem változtatja meg az államformát, hiszen éppen az a dolog lényege, hogy a név erről immár nem mond semmit. Az Alaptörvény az állam nevét megváltoztatta, az államformát nem. A névváltoztatás lényege, hogy az államformát az alkotmányozó nem tette kifejezetté. Ettől az államforma nem változott meg, de nem lényegtelen formalitás, hogy a köztársasági államformát az államnév már nem tartalmazza. Az Alaptörvény tételes rendelkezései a magyar államot továbbra is köztársaságnak nevezik, de ez 2011 óta az államforma elnevezése és nem az államé. A Magyarország államnév az államot nem úgy nevezi meg, mint a Magyar Köztársaság államnév, következésképpen – az esetleg változatlan strukturális elemek ellenére – a Magyarország név alatt értendő állam fogalmilag *nem azonos* a Magyar Köztársaság név alatt értett állammal. Az Alaptörvény megalkotója ezt a különbséget, ezt a másságot akarta a névváltoztatással kifejezni. Az Alaptörvényt nem csak az alkotmány megváltozásának jogi kereteként kell értenünk, hanem az állam intézményi és fogalmi elemeinek megváltozását mozgásba hozó erőként is. Minthogy az Alaptörvény már az állam nevében is *újfajta államfelfogást* képvisel, a magyar állam megváltozása *nem fejeződött be* azzal, hogy intézményeinek alkotmányos struktúrája átalakult. A név, az állam neve nem csak jelöli, hanem *teremti* is tárgyát. Egyet kell érteni azzal a megállapítással, hogy az állam nevének megváltozása azt jelenti, hogy az állam életében új korszak következik. A korszak változásai pedig nem csak a korszak beköszöntének *jelképes kezdetekor* mennek végbe.

Az állam nevének Magyarországra változtatása a köztársaság értékét egy bizonyos típusú, rugalmasnak nevezhető diskurzus tárgyává tette. Az állam nevének megváltoztatását elvégző politikai erő képviselői általában úgy vélekedtek, hogy a köztársaság körüli vita nem az államformáról szól, hanem tisztán *politikai természetű*, alapvetően arra gondolva ezalatt, hogy kinek milyen lehetősége van az alkotmányváltozással összefüggő kérdések tematizálására. Az állam nevének megváltoztatása a politikai *szimbólumok* világába tartozik, és nem az államformára kiható gyakorlati politikai cselekvés. Mindemellett a Magyarország államnév bevezetését és az ezzel összefüggő jövőformálást azzal összefüggésben kell értelmezni, amit *Orbán Viktor* már 2006-ban leszögezett: „A mi jövőnk a nemzetben van, nem a köztársaságban”. Az Alaptörvény azért változtatta meg az állam elnevezését, mert az alkotmányozó értékítélete szerint a köztársaság a magyar történelemben nem játszott olyan szerepet, ami indokolná az ország nevében való szerepeltetését.

## 2. 5. 2. A KÖZTÁRSASÁG

A köztársaság magyar történelemben játszott szerepét lehet értékelni mennyiségi és minőségi kritériumok szerint. A magyar államforma hosszabb ideig volt monarchia, mint köztársaság. Ez azonban a legtöbb európai állam történetében így alakult, és pusztán az időtartam mennyiségi szempontja szerint nem lehet arra jutni, hogy a köztársaság valójában *interregnum*. Az más kérdés, hogy a köztársasági államformát egy meghatározott történeti és politikai nézőpontból *értékesnek* tartjuk-e? Ez a minőségi aspektus ugyanis a monarchikus államformával kapcsolatban is kérdésessé tehető. A magyar állam történelmi hagyományaiban az Árpád-házi királyoknak és a Habsburg uralkodóknak nem ugyanolyan az értékelése, és erősen vitatható, hogy azonos monarchikus hagyománynak részei-e? A klasszikus államtan szerint az államforma vagy monarchia vagy köztársaság. Mindkettőnek voltak jó és rossz, dicsőséges és dicstelen időszakai, ám csak azért, hogy az egyik elvetendőnek és értéktelennek ítélt eseményeit még elvetendőbbnek és értéktelenebbnek tudjuk feltüntetni, nem magasztalhatjuk fel a másikat a maga egészében. A negatívan értékelt köztársaságnak nem a monarchia „mint olyan” a szükségképpeni alternatívája. Márpedig, ha a történelmi hagyományt megértve komolyan vesszük, erre a következtetésre kellene jutni. Az Alaptörvény a köztársaság eszméjét *nem* a ténylegesen létező monarchikus hagyomány alapján értékeli le. Ezt tárgyilagosan nem is tehetné, hiszen az államforma kérdése mindig is Magyarország *függetlenségének* kérdése volt és ezt a tudati-érzelmi tapasztalatot nem lehet zárójelbe tenni. A köztársasági vagy a monarchikus hagyomány értékessége *nem azon múlik*, hogy a magyar állam államfője elnök vagy királyi volt. Az államforma kérdése nem fosztható meg *politikai*

*filozófiai* összefüggéseitől. A köztársaság fogalma *többet* jelent annál, hogy az államfőt történetesen köztársasági elnöknek hívják. De ugyanígy, a monarchia is túlmutat azon, hogy benne király az állam feje. A köztársaság és a monarchia különbsége a *hatalom forrására* és a *politikai közösség* természetére vezethető vissza.

A köztársaság eszméje, akárcsak az államtan legtöbb fogalma, ókori-középkori eredetű. Egy eszmény, amely többé-kevésbé megközelíthető, azaz politikai *tény* és politikai *program* egyszerre. A *res publica* a közérdekű ügyek tartománya, amellyel erényes polgárok törődnek. A köztársaság ebben az értelemben a közérdekű ügyek intézésére képes emberek *életformája*, amely nyilvános – azaz politikai – térben zajlik. A köztársaságban tulajdonképpen közömbös, hogy ki uralkodik, amíg ezt az életformát hagyja érvényesülni, mert a lényeg, hogy a polgárok aktívan *részt vehetnek* a közügyek intézésében, beleértve azt is, hogy a közügyekért hajlandóak *áldozatot* hozni. A köztársaság a polgárok meghatározott terjedelmű és elrendezett ségű *önigazgatása*. A köztársasági gondolat eredetileg szembeállítható volt a monarchia és a demokrácia elvével. Szemléletes példája ennek az 1787. évi amerikai alkotmány, amely az államot köztársaságnak és nem demokráciának fogta fel.

A köztársaság eszméje feltételezte, hogy az emberek között *lényegi politikai és morális* egyenlőség áll fenn és azt meghatározhatónak tartotta, hogy ez az egyenlőség kikre vonatkozik. A köztársaság azon emberek közössége, akik a *közjóra* törekvő politikai álláspontok megvitatására és megfogalmazására képesek és készek. Ebben az értelemben a köztársaság nem az önérdéküket követő önző emberek köteleke, hanem az aktív polgári státusz politikai kerete. A köztársaság politikai forma és nem politikai tartalom. Mindemellett a forma és a tartalom megkülönböztethetősége a köztársasági eszme esetében relatív érvényű. A köztársaság nem csak formát ad egy politikai közösségnek, hanem bizonyos értelemben közösséget teremt. Erre gondolt *Benjamin Franklin*, amikor az amerikai alkotmánnyal kapcsolatban arra kérdésre, hogy milyen államformája lesz a nemzetnek, azt válaszolta: Köztársaság – ha meg tudják őrizni”. Minden bizonnyal olyan államformát értett köztársaság alatt, ami a *zsarnokság ellentéte*.

Bizonyos politikai ideológiákban – elsősorban a liberalizmus egyes irányzataiban – a köztársaság eszméje politikai tartalom má vált és hierarchikus elsőbbséget kapott a valóságos politikai közösséggel szemben. Ebben a felfogásban a *köztársaság* és a *demokrácia* fogalmai lényegében azonos jelentésűek. A köztársaság egyre táguló fogalma intenzív kölcsönhatásba lép olyan elvekkel is, mint a *szuverenitás* vagy a *jogállam*. Az állam alapfogalmi fokozatosan rokon értelmű fogalmakká váltak és úgy tűnik, mintha ezek tennék ki az állam fogalmát is, de az állam lényegét mindenképpen bennük kellene látni.

Vannak olyan felfogások, amelyek a köztársaság fogalmát az „eredeti” formai jelentéssel kívánják helyreállítani. Az erős nemzetállami ideológiák általában ilyenek. E gondolatvilágban az *államalkotó tényező a nemzet* és a nemzet államalkotó erejét semmilyen politikai keret

szorítása nem gyengítheti meg. A nemzet közössége megelőz és meghatároz minden politikai közösséget. A valódi politikai érték a nemzetben van és nem államának formájában. Az Alaptörvény köztársaság-felfogása lényegében ezt a nézetet tükrözi. Jóllehet, az Alaptörvény elfogadása körüli egyes politikai nyilatkozatok negatív értékítéletet mondtak a köztársasági államforma történelmi és politikai teljesítményéről, de valójában ezek nélkül is megalapozható a köztársasági államforma bizonyos „értékvesztése”. A *nemzet* fogalmának felemelése ugyanis szükségképpen magával hozza, hogy az egyedüli államalkotó erőhöz képest az államforma másodlagos jelentőségűvé válik. Az Alaptörvény köztársaság fogalma tehát a hozzá képest domináns pozícióban lévő nemzetfogalomhoz viszonyítva értelmezhető. Az „élő” közösség a nemzet, a köztársaság tulajdonképpen nem közösség, csupán a nemzet életének színtere. A nemzet élete más neki megfelelő államformában is folyhat. A nemzet élete szabadon, de nem kötetlen értékválasztások mentén zajlik, ezért az Alaptörvény köztársaság eszméjéhez nem kell hozzárendelni a *deliberatív* demokrácia modelljét.

Az Alaptörvény köztársaság-felfogása a nemzet *adott* közösségének és nem az emberek *létesülő* társulásának elvét fejezi ki. Ez a republikanizmus nem a 20. század második felének általánosan elterjedt republikanizmusa. Az Alaptörvény köztársaság fogalma feltételezi és adottnak veszi, hogy létezik a nemzet nevű közösség, a köztársaság pedig a nemzet közügyeinek ad politikai keretet. Nem köztársaság azonban abban az értelemben, hogy a nemzettel versengő más közösségeknek is politikai formaként szolgáljon. A klasszikus republikanizmus szellemének megfelelően minden embert egyenlőnek tekint, de ebben a köztársaság-fogalomban nem rejlik benne az az ígéret, hogy a keretein kívül levőkkel ugyanúgy bánik, mint a nemzet tagjaival. Az Alaptörvény köztársasága nem egy egyetemes köztársaság földrajzilag elkülönített része, hanem *egy konkrét nemzet* politikai formája.

A köztársaság 1989 és 2011 között az állam megnevezésére használatos szó volt, a köztársaság nem csak az államformát jelölte meg, hanem magát az *államot* is. Az Alaptörvény elfogadása után nem ez a helyzet, a köztársaság fogalom nem vihető át az államra. Az állam hivatalos cselekvései során és a hivatalos érintkezésben a magyar államra utalni csak a Magyarország államnévvel lehet. Aki a magyar állam nevében jár el, az a Magyarország nevet viselő állam nevében cselekszik. Érdekes kivétel a bíróságok ítélkező tevékenysége, mert 2012 óta az ítéletek nem utalnak arra, hogy az – államnévvel rendelkező – állam nevében hozták meg. Az államot itt nem neve jelöli, hanem *címere* szimbolizálja az iraton. A címer Magyarország címere és azt az üzenetet közvetíti, hogy ami alatta mondatik, azt az állam autoritása szentesíti, tehát az állam: Magyarország nevében történik.

### 2.5.3. ÁLLAM ÉS DEMOKRÁCIA

Az Alaptörvény meghatározása szerint – egyébként az államnévtől eltekintve szó szerinti egyezésben az Alkotmány rendelkezésével – „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Az összetett alkotmányos tétel mindegyik jelzője külön értelmezendő, így nem okoz problémát, ha most csak az állam és a demokrácia összefüggésével foglalkozunk. A demokrácia szó a görög nép (δημος) és az uralom (κρατος) szavak összetételéből létrejött kifejezés, és szó szerinti jelentése *népuralom*. Arisztotelész hat államformája közül az egyik a demokrácia, és a filozófus nem ezt tartotta a legjobbnak, jóllehet ő demokrácián az elit demokráciát értette. A középkori *skolasztika* államelméletében a demokrácia a méltánytalan (*iniquum*) kormányzás egyik fajtája volt, amelyben a tömeg úgy uralkodik, mint egyetlen zsarnok. Valójában a demokrácia korai fogalma egy *kormányformára* utalt, amelyben a *tényleges* hatalmat a „nép” gyakorolja.

A demokrácia fogalmának modernizálása – mondhatnánk: „megszelídítése” – két lépésben ment végbe. Rousseau előbb *pozitív* jelentés adott a fogalomnak, majd fokozatosan végbe ment a demokrácia eszméjének és a *képviselő* elvének az összeegyeztetése. Ha ma többé-kevésbé alapos okkal azt mondhatjuk valamire, hogy demokratikus, ezzel azt is állítjuk, hogy *jó*. De azt ma már alig gondolja valaki, hogy az a demokrácia, ha a hatalom gyakorlásához szükséges *tényleges* döntéseket *közvetlenül* a nép hozza meg. Mindemellett a modern demokráciafelfogás két döntő jelentőségű elvet állít előtérbe: a népfelség elvét és a néprészvétel elvét. Nyilvánvaló, hogy a néprészvétel elvének csak akkor van értelme, ha a népfelség elvét előzetesen már elismertük. Az Alaptörvény ezt teszi, midőn rögzíti, hogy „a közhatalom forrása a nép”.

A *népfelség* – másképpen: népszuverenitás – elve azt jelenti, hogy a közhatalom bármely formája csak a *néptől* származhat, azaz a politikai hatalom forrása a nép. A politikai hatalom gyakorlására a nép által adott felhatalmazás lehet közvetlen vagy akár sokszorosán áttételes is. Végül is azonban mindig kimutathatónak kell lennie egy felhatalmazási láncolatnak, amelynek kezdetén a nép van. A láncolatban előforduló áttételeknek olyanoknak kell lenniük, amelyekről okkal állítható, hogy a nép ezekre is felhatalmazást adott volna, ha tudott volna szükségességükről. A *néprészvétel* elve azt tartalmazza, hogy bizonyos transzformációs mechanizmusok útján a nép általában képviselői révén, esetenként azonban közvetlenül is hoz döntéseket. A demokrácia elvéből következik, hogy lennie kell olyan intézményes formának, amely *okszerű kapcsolatot* teremt a nép – mint a hatalom végső forrása – és az állam közhatalma – mint *tényleges hatalom* – között.

A modern állam összetett szerkezete nem tudja nélkülözni a nép és az adott állami intézmény közötti *közvetítések* elemeit. Ha a nép és az állam intézménye közé felhatalmazások sorra illeszkedik, az nem áll feltétlenül ellentétben a demokrácia elvével. Az Alaptörvény



szabályai szerint a köztársasági elnököt nem a nép, hanem az Országgyűlés választja. A választás e módja miatt a köztársasági elnök éppúgy része a demokratikus államnak, mintha maga a nép választotta volna, feltéve, hogy az Országgyűlés választási aktusa hiánytalanul visszavezethető arra a döntésre, amellyel a nép az Országgyűlés tagjait megválasztotta. Ha ez az összefüggés fennáll, akkor a köztársasági elnök által eszközölt kinevezések is megfelelnek a demokratikus állam követelményének, feltéve, hogy kinevezései olyanok, amelyek ismeretében az Országgyűlés megválasztotta volna. Ha a képviselet és a belőle kiinduló közvetítő mechanizmusok jól, azaz a nép felhatalmazó eredeti szándékának megfelelően működnek, akkor az a következtetés sem mond ellent a demokrácia elvének, hogy voltaképpen a néprészvétel más formáira a képviseleten kívül nincs is szükség. Minthogy azonban a tökéletesség ilyen fokával nem számolhatunk, a legtöbb állam felhasználja a néprészvétel közvetlen formáiban rejlő politikai korrekciós erőt is. Az Alaptörvény – csakúgy, mint az Alkotmány – a nép közvetlen hatalomgyakorlását kivételes esetnek minősíti. Az Alaptörvény is a *képviseletit* tekinti a demokrácia állam szempontjából meghatározó változatának. Ez az az intézmény, amely az államot demokratikus állammá teszi. Mindemellett a Nemzeti Hitvallás a demokrácia fogalmát egy további értékelemmel is bővíti: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.

A néprészvétel említett két módjában a nép valamilyen formában döntési helyzetben van. Képviselőt választ, illetve népszavazás formájában közvetlenül nyilvánítja ki akaratát. Van azonban a néprészvételnek olyan dimenziója is, amelyben nem szükséges, hogy a nép bármiféle döntési jogosultsággal rendelkezzen. Ezt *közreműködői jogoknak* nevezzük. Az Alaptörvény általános demokráciafogalmába a népfelség elve és a néprészvétel két alakzata mellett negyedikként a népi közreműködés is beleértendő. A népi közreműködés kategóriájába tartozó olyan mechanizmusok, mint például a nemzeti konzultáció vagy a jogalkotás véleményezése, a képviseleti felhatalmazás láncolatának közvetlen megerősítését jelentik.

A demokrácia egyik lehetséges alapképlete a plurális demokrácia, amelynek elvei leginkább az amerikai politikai elméletből és gyakorlatból ismertek. Jóllehet, a demokrácia központi eleme a nép, ám a plurális felfogás szerint a nép csak „gyűjtőfogalom”, melynek valóságos egységei az *individuális* emberek. Az egyén a demokráciában eleve nincs alávetve mások akaratának. A politikai hatalom azért és akkor demokratikus, ha mindenkinek van lehetősége részesedni a közhatalomból. A részesedés mértéke mindig a többség-kisebbség aránya alakulásának függvénye. Lennie kell olyan *eljárásnak*, amely képes a többség-kisebbség viszony változásainak kifejezésére, s ha van ilyen, akkor az eredményt – mint *John Rawls* állítja – helyesnek és méltányosnak, azaz *demokratikusnak* kell tartani, bármi is legyen az.

A közösségalapú gondolkodás mindezzel szemben arra jut, hogy a demokrácia nem egyénhez, hanem *közösséghez* köthető elv. A demokrácia nem az individuális ember, hanem a

közösség politikai mozgásterét. A közösség természetesen egyénekből áll, akiknek tulajdonságai ugyancsak különbözőek, vannak azonban olyan tulajdonságaik is, amelyek mindegyikükben közösek. Ezek közül a legfontosabb, hogy *egy nemzet tagjai*. A nemzetet az tartja közösségként össze, hogy tagjainak *egymással szemben* olyan erős kötelezettségeik vannak, amelyek más közösségek tagjaival szemben nincsenek. A demokrácia közösségalapú felfogásában a nemzetet összefogó kötelezettségek léte és elismerése a demokratikus eljárások méltányosságának *előfeltétele*. Annak a szabadságnak, amit a demokrácia nyújt, a közösség kötelezései adják az alapját. Aki tisztel valamilyen szabadságot, annak e szabadság előfeltételeit is tisztelnie kell – állítják olyan konzervatív gondolkodók, mint *Michael Oakshott* vagy *Roger Scruton*. Az Alaptörvény *Nemzeti Hitvallása* tényként kezeli, hogy vannak bizonyos közösségi kötelezések. Erre utal – egyebek mellett – az a tétel, hogy „az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki” vagy annak a készségnek a kinyilvánítása, hogy „országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk”. A demokrácia előfeltételeit ebben a közösségi rendben szükséges értelmezni. Ilyen eszmei alapon értelmezhető a Nemzeti Hitvallása azon szövegrésze is, hogy „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”<sup>1</sup>

A demokráciának előfeltétele a világnézeti pluralizmus. Helyesen állapítja meg *Győrfi Tamás*, hogy egy olyan társadalomban, amelyben mindenki egyetértene a közösséget érintő kérdésekben, valójában nem is lenne szükség demokráciára. A világnézeti pluralizmus megnyilvánulási tere a *demokratikus közvélemény*, amelyet nyilvános viták teremtenek meg. A demokráciaelméletben a demokratikus közvélemény szerkezetét illetően két felfogás létezik. Az egyik szerint a demokratikus közvélemény a meglévő preferenciákat rendezi össze, és alakít ki közöttük valamilyen sorrendet. A másik megközelítés azt mondja, hogy a preferenciák a demokráciában nem egyszerűen adottak, hanem maguk a preferenciák is nyilvános vitákban keletkeznek. Ebben a tágabb értelmű elképzelésben nem csak a preferenciák sorrendje, hanem helyessége és értéke is megvitatás tárgyát képezi. Úgy tűnik, hogy az Alaptörvény a demokratikus közvélemény első, szűkebb értelmű felfogásához áll közelebb. Az Alaptörvényben szép számmal előforduló értékállítások ugyanis nem csak tényeket neveznek meg, hanem hozzájuk kapcsolódó *normatív igényt* is. Ez azzal jár, hogy ezek az alkotmányos rangra emelt értékek olyan témái a nyilvános – demokratikus – vitának, melyek preferenciális helyessége eredményesen nem vitatható.

Ebbe az összefüggésbe ágyazva kell értelmezni a demokratikus állam egyik alapvető elvét: az *állam világnézeti semlegességének* problémáját. [4. szemelvény] Ha a demokrácia alapja a világnézeti pluralizmus, akkor az állam nem cselekedhet úgy, hogy felszámolja ezt a pluralizmust. Nem játék a szavakkal, hanem igen komoly elvi és gyakorlati jelentősége van annak

---

1 *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambuluról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás.* (szerk.: Patyi András). Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019. 319. sköv. old.

az állításnak, hogy az állam világnézeti semlegessége *nem azonos* az állam világnézeti közömbösségével. Könnyű belátni, hogy az állam semlegesség melletti elkötelezettsége önmagában is annak jele, hogy az állam nem közömbös világnézeti kérdésekben. Az Alaptörvény *nem is akar* világnézeti közömbösnek mutatkozni. A Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés számos tétele kifejezetten világnézeti preferenciákat fogalmaz meg. E sajátosságával egyáltalán nincs egyedül, mert egy sor alkotmány hasonlóan megrajzolja a bizonyos értékek mellett elkötelezett állam képét. Példaként idézhető a portugál, a spanyol, az ír, a máltai vagy a lengyel alkotmány. Mélyebb értelemben *egyetlen állam sem* tekinthető világnézeti közömbösnek, mert mindegyik előnyben részesíti a világ, a társadalom, az életmód és az ember egy bizonyos felfogását. A világnézet nem szűkíthető le a politikai és vallási értékek rendszerére, bár kétségtelen, hogy ezek a központi elemek.

A világnézeti nem közömbös állam mindaddig eleget tesz a semleges állam demokratikus követelményének, amíg fenntart egy olyan mechanizmust, amely alkalmas a prioritások újbóli meghatározására. Az állam világnézeti elkötelezettsége addig nem sérti demokrácia semlegességi elvét, amíg időleges és módosítható. Az állam ekkor nem azért preferál valamilyen világnézetet, mert az *tartalmilag* helyes, hanem azért, mert ez a preferencia méltányos – azaz demokratikus – *eljárásban* került meghatározásra. Azokat, akik az éppen érvényesülő állami elkötelezettséggel nem értenek egyet, a demokratikus állam nem úgy kezeli, mint tévelygőket, akiknek az állami közösségben világnézetük miatt nincs helyük, hanem úgy, mint akiknek világnézeti preferenciáik a meghatározás méltányos eljárásában éppen *kisebbségben* maradtak, de ettől még nem helytelenek. Az állam semlegessége tehát azt jelenti, hogy az állam az értékek között nem azok *igazságtartalmára* tekintettel dönt és rangsorol, hanem a demokratikus szelekció semleges elvei szerint.

Vannak, akik azt a további követelményt is támasztják, hogy az állam világnézeti elkötelezettségének premisszáit olyan indokokkal köteles alátámasztani, amelyek *bárki* számára – tehát azok számára is, akik az adott értéktételezést nem osztják – ésszerűen *elfogadhatóak*. Ez a kommunikatív cselekvés elméletéből vett tézis azt állítja, hogy ha az állam nem így jár el, akkor azokat a polgárokat, akik számára az adott értékelköteleződés indoklása eleve nem elfogadható, nem ismeri el a demokratikus közösség egyenjogú tagjának. Az állítás tetszetős, de a polgárok olyan nagy közösségére, mint az állam, aligha alkalmazható. Ahhoz ugyanis, hogy alkalmazható legyen, komolyan fel kellene tételezni, hogy az állam valamennyi polgára az *autonóm erény* szilárd elvei szerint cselekszik és dönt. A modern politikai demokrácia emberképe azonban nem ilyen. Az az állítás tehát a helyes, hogy az állam semlegessége nem preferenciáinak mindenki általi elfogadhatóságán múlik, hanem azon, hogy világnézeti prioritásai méltányos eljárásban születtek. A preferenciák *igazolásra* szorulnak – ez a demokrácia lényegéhez tartozik –, de az igazolás nem az indoklásban, hanem a preferenciák megállapításának demokratikusan méltányos eljárásában van. Az állam világnézeti prioritásait a vele

egyét nem értőknek nem azért kell elfogadniuk, mert az indoklásukra felhozott érveknek ésszerűen nem mondhatnak ellent, hanem azért, mert tételezésük eljárása demokratikus és méltányos volt.

Az állam nyilvánvalóan és szükségképpen elkötelezett azon értékek és elvek iránt, amelyeket a maga közhatalmi eszközeivel megvalósítani és védeni törekszik. Az őt körülvevő társadalmi és a benne megmutatkozó politikai demokrácia sorsa nem lehet közömbös az állam számára. Ehhez a problémához kapcsolódik a *militáns demokrácia* fogalma. A demokratikus állam nem lehet közömbös vagy semleges azokkal a jelenségekkel szemben, amelyek demokratikus identitását fenyegetik. A militáns demokrácia elve annyiban tér el a „békés” demokráciáétól, hogy esetében a méltányos eljárás már nem igazoló érv. A militáns demokráciafelfogás azt állítja, hogy a demokrácia felszámolása akkor sem lehet elfogadható preferencia, ha demokratikus eljárásban határozták el. A militáns demokrácia bizonyos tárgyköröket *tartalmuk* alapján zár ki a méltányos eljárás keretéből. Nincs olyan eljárás, amely ezeket a kérdéseket politikai mércévé tehetné.

A militáns demokrácia eszközei kétség kívül ellentmondanak a demokratikus állam szokásosan megnevezett általános elveinek. De a demokratikus állam is *állam*, s rendelkeznie kell azzal az alapvető képességgel, hogy különbséget tudjon tenni *barát* és *ellenség* között. *Carl Schmitt* az állította, hogy a demokrácia erre a megkülönböztetésre alkalmatlan és képtelen, ezért államként bukásra van ítélve. A militáns demokrácia elve általában azt az „enyhé” követelményt állítja a demokratikus állam elé, hogy a demokrácia védelmének szempontjait érvényesítse a nyilvános beszéd és a társadalmi szerveződések szabályozása során. De a militáns demokrácia elvében „kemény” – *ultima ratio* természetű – követelmények is vannak, amelyek arra irányulnak, hogy a demokratikus állam demokratikus, méltányos és megtervezett eljárásban kialakítsa azokat a formákat, amelyekben *átmenetileg* akár *totális állammá* válhat az *önvédelem* érdekében. Ez a hatalmi forma a demokratikus állam számára természetesen nem cél, hanem *eszköz*. Az Alaptörvény előírásai közül a militáns demokrácia elvével az Alapvetés „*ellenállási jogot*” biztosító rendelkezése és a *Különleges Jogrend* terjedelmes szabályanyaga hozható összefüggésbe.

#### 2.5.4. ÁLLAM ÉS HATALOMMEGOSZTÁS

Az 1789-ben kelt *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* kinyilvánította, hogy „az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya”. A francia nyilatkozat a hatalommegosztás elvének alapvető dokumentuma, bár az eszmének fontos előzményei vannak. *John Locke* az 1680 körül írott nevezetes értekezésében az állította, hogy az államban

törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalom létezik, melyek közül az utóbbi kettő csak nehezen választható szét. A hatalmi ágak elválasztása eszméjének nagy orákuluma: *Charles-Louis Montesquieu*, aki az 1748-ban Genfben megjelent fő művében megfogalmazta, hogy minden államban háromféle hatalom van: a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom. Gondolkodása nem arra irányul, hogy ezeket a hatalmakat el kell választani egymástól, mivel Anglia rosszul értelmezett példáján, az elkülönülést *tényként* és nem alkotmányosan megvalósítandó feladatként mutatta be, hanem arra, hogy az elkülönült hatalmak gyakorlását *kinek a kezébe* kell adni. A hatalommegosztás sokszoros mutációkon átesett mai eszméjét lehetetlen *Montesquieu* tanaira visszavezetni, de az bizonyos, hogy a leghatározottabban ő fogalmazta meg azt a tételt, hogy a zsarnokság megelőzése érdekében az egységes államhatalmat *fel kell bontani* és egy sajátos politikai képlet szerint *újra el kell rendezni*. Nála a vegyes kormányzat jóságának *Polübiosz* görög történetírótól – élt Kr.e. 205–123 között – eredeztethető és a középkorban különböző változatokban felbukkanó gondolata politikailag is használható értelmet kapott.

A hatalmi ágak elválasztásának eszméje a legfontosabb átalakuláson az 1787. évi amerikai alkotmány előkészítése és bevezetése során esett át, midőn a hatalmi ágak *elválasztásnak* (*séparation*) elve helyére a hatalom *megosztásának* (*division*) elve került. Az első és legrangosabb alkotmánykommentárként számon tartott *Föderalista értekezések* szerint a hatalmat meg kell osztani és ki kell egyensúlyozni hordozói között (*should be divided and balanced among several bodies*). A hatalmi ágak elválasztása *hatásos jelszó* volt a régi rend elleni politikai érvelésben, de valójában nem sok forradalmi újdonságot tartalmazott. Az állam funkcióit megtestesítő intézmények ugyanis *mindig elkülönülnek* egymástól. A legnagyobb diktátornak is szüksége van kormányzati szervezetre, végrehajtó intézmények bonyolult rendszerére, ítélkező fórumokra, amelyek már csak azért is elkülönülnek egymástól, hogy a vezérrel szembeni felelősségük pontosan körülhatárolható legyen. Gyakorlati jelentősége annak van, ha a hatalom *megoszlik* a különböző intézmények között, miközben nem biztos, hogy ezek az intézmények egymástól elválasztott hatalmi ágazatokba tartoznak. Érzékletes példája ennek a kétkamarás törvényhozás, amely nem értelmezhető a hatalmi ágak elválasztása szerint – hiszen mindkét kamara törvényhozó –, de pontosan illeszkedik a hatalommegosztás logikájához. A hatalom *intézményes korlátozásának* igényéhez, amihez egykor a hatalmi ágak elválasztásának elve szolgáltatta az eszmei alapot, ma a hatalom *megosztásának* elve illeszkedik. Ennek lényegét *Richard Neustadt* igen szemléletesen úgy fogalmazta meg, hogy hatalommegosztás az, ha az állam a hatalmon *osztzkodó* intézményekkel van teli. Az ilyen jellemzések azt is érzékeltetik, hogy a hatalom megosztása nem jelenti az egységes államhatalom végét.

A hatalmi ágak elválasztásának vagy a hatalom megosztásának elve nem annyira általánosan szokásos kelléke az alkotmányos demokráciák alkotmányainak, mint amennyire az elv

eszmétörténeti súlyából következtetni lehetne. Az Egyesült Államok egyébként is sajátos szerkezetű alkotmánya egy szót sem ejt róla, pedig a hatalommegosztás az amerikai alkotmány egyik meghatározó elve. Ugyanez mondható el a német alaptörvényről, pedig az fogalmai árnyalatokban nem szűkölködik. A francia alkotmányba csak az 1789-es deklarációra való körülményes utalás miatt érthető bele, hogy elismeri a hatalmi ágak elválasztásának elvét. Ellenpéldaként felhozható az 1976. évi portugál alkotmány, amely a hatalmi jogkörök szétválasztása és kölcsönös függősége deklarálásával egy hatalommegosztás-elmélet lényegét tételezi. Az ok, amiért az alkotmányok nem szentelnek különösebb figyelmet a hatalommegosztási elv kimondásának, az, hogy az *alkotmányos valóság részének* és így magától értetődő *ténynek* tekintik. Mindemellett azt kell mondani, hogy a hatalommegosztás elvének van normatív és garanciális jelentősége, ezért azokban az alkotmányokban is helyet kellene kapnia, amelyek „természetszerűen” követik és megvalósítják ezt az elvet.

Az Alaptörvény az Alapvetés rendelkezései között kinyilvánítja, hogy „a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. Az Alkotmány ilyen nyilatkozatot nem tartalmazott, jóllehet az állam hatalommegosztás elvei szerinti működését akkor sem lehetett kétségbe vonni. Egy olyan deklarációnak, mint ami az Alaptörvényben található, az alkotmányos valóság felett álló jelentősége van. A hatalommegosztás elvének kinyilvánítása az *államra mint egészre* vonatkozik. Az állam minden egyes intézményének nem kell a hatalommegosztás elve szerint elfogadható viszonyban állnia a többivel. Elegendő, ha *vannak* olyan intézményei az államnak, amelyek között a hatalom megosztásának módszere érvényesül. Más természetű megfontolások miatt az *igazságszolgáltatás* intézményei biztosan az *egyik pólust* jelentik ebben az összefüggésben. Más esetekben a hatalommegosztási erőterben való elhelyezkedés kérdésessé tehető. Ha vannak a hatalommegosztási szerkezetben megfelelő ellensúlyok, az államfő a jelenlegi „semleges” pozícióból a végrehajtó hatalom részévé is tehető. Ugyanez elmondható a most önálló hatalmi ágként jellemzett *ügyészség* végrehajtó hatalomba való betagolásáról. Mindkét példaként említett esetben lennie kell azonban olyan *ellenpólusnak*, amelyre vonatkoztatva a hatalom megosztása értelmezhető és gyakorlati jelentőséget kap.

A kérdés mármost az, hogy milyeneknek kell lenniük az állam azon intézményeinek, amelyek a hatalommegosztás rendszerében szerepet játszhatnak. Alapelvként kimondhatjuk, hogy egy hatalmi ág tevékenységét nem szabad közvetlenül és teljesen egy másiknak irányítani. Mindeközben – mint azt a *Föderalista értekezésekben* olvashatjuk – egyik hatalmi ág sem befolyásolhatja bénítóan a többit. A hatalommegosztás értelme olyan szerkezet létrehozása, amely eredményesen képes *megakadályozni* az állam intézményeire szétosztott hatalmi hatáskörök túllépését. Ebben az a tapasztalat is benne rejlik, hogy az állam gyengébb intézményeinek védelemre van szükségük az erősebbekkel szemben. A hatalommegosztás elvét megvalósító államban a hatalmi jogosultságok úgy oszlanak meg, hogy a megszabott

---

határok ne legyen átléphetőek anélkül, hogy valamilyen intézmény eredményesen ne korlátozza és fékezze ezeket a szándékokat. Az állam szerkezete akkor felel meg a hatalommegosztás elvének, ha intézményi elemei *összefüggéseik révén* a számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartják egymást – mondja *James Madison*, az alkotmányozó konvenció egyik vezéralakja, később az Egyesült Államok elnöke. Ehhez az szükséges, hogy a hatalmi ágazatok irányítói megkapják „a szükséges alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek”. A védekezés eszközeinek arányban kell állniuk a támadás veszélyével. Az emberi érdeket és becsvágyat (*ambition*) pedig össze kell kapcsolni a hatalmi jogkörökkel. Ez az intézményi alapja és a pszichológiája annak, hogy a hatalmi ágaknak *elegendő ereje* legyen az önvédelemhez. A hatalommegosztásnak az állam funkcionálisan azonosítható hatalmi területei közötti *egyensúly* a lényege, amit a hatalmi ágak közötti és azokon belüli „fékek és ellensúlyok” (*checks and balances*) rendszere biztosít.

Az Alaptörvény a magyar állam jellemzőjeként határozza meg, hogy a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Alkotmány ilyen kijelentést nem tartalmazott, jóllehet alkotmányértelmezéssel akkor is le lehetett vezetni, hogy a magyar alkotmányos rendszerben érvényesül a hatalommegosztás. Az Alaptörvény a hatalom megosztásának elvével *egységes értelmezési keretbe* foglalja az állami szervek hatáskörének és egymáshoz való viszonyának szabályait.

A hatalommegosztás elve mindenekelőtt kizárja, hogy az állam bármely szerve korlátlan hatalmat gyakoroljon vagy az állam hatalmát kizárólagosan gyakorolja. A szuverenitás az államot mint egészet illeti, az állam minden szerve csak a szuverenitásból rá jutó részhez tartozó jogokat gyakorolja. Ebben az értelemben az állam valamennyi szerve az „állam nevében” cselekszik. A hatalommegosztás elvének a deklarálásából az is következik, hogy az Alaptörvény nem a hatalmi ágazatok megnevezését és elkülönítését tekinti a döntő elemnek, hanem azt, hogy állami szerv valamiféle ellenőrzés nélkül ne maradjon. E követelmény teljesülése érdekében az Alaptörvény valójában az *állam szerveit* választja és határolja el egymástól. Ezt a fajta hatalommegosztási szemléletet *intézményi hatalommegosztásnak* nevezhetjük. A hatalommegosztás ilyen felfogása lehetővé teszi, hogy *új hatalmi ágak* jöjjenek létre anélkül, hogy azok megzavarnák a hatalommegosztás rendjét. Az Alaptörvény – úgy tűnik – új hatalmi ágaknak tekinti a *közpénzügyi hatalmat*, de ezt nem hatalmi ágazatként, hanem alapvető intézményeinek körülhatárolásával illeszti be a hatalommegosztás rendszerébe. Ha a hatalommegosztást nem intézményi, hanem ágazati értelemben vennénk, akkor olyan szervek, mint a Költségvetési Tanács vagy a Magyar Nemzeti Bank hatalommegosztásban betöltött szerepe szinte értelmezhetetlen maradna. De ugyanez elmondható az autonóm államigazgatási szervek – például a Gazdasági Versenyhivatal – csoportjáról is.

Az már régebbi és sokak által érzékelt probléma, hogy a hatalommegosztás ágazati felfogása a parlamentáris kormányzás alkotmány- és államtani értelemben is központi problémájával nem nagyon tud mit kezdeni. Ha a hatalommegosztás lényegét a hatalom koncentrálódásának és a túlhatalom kialakulásának megakadályozásában látjuk, akkor nem arra van szükség, hogy a hatalmi ágakat behatároljuk és elválasszuk egymástól, hanem az kell, az alapvető intézmények *ellenőrizhetőségét* biztosítsuk. A hatalommegosztás intézményi felfogása a független ellenőrző szervek működésében látja a túlhatalom ellensúlyozására alkalmas hatékony mechanizmust. Az Alaptörvény az ilyen szervek függetlenségének biztosítékaként állapítja meg hatásköreiket és mond ki velük kapcsolatban összeférhetetlenségi szabályokat. E szabályok az állam intézményeit választják szét, és nem a hatalmi ágakat. A hatalommegosztásnak ebben a bonyolult és érzékeny intézményi rendszerében egyik állam szervnek sem lehet annyira domináns a szerepe – egyebek mellett az ellenőrzésben sem –, hogy a hatalommegosztás hatalomkorlátozó funkciója hatalomelvonáshoz vezessen.

Az intézményi hatalommegosztás ad plasztikus jelentést az elv azon dimenziójának, amely az állam szerveinek *együtműködési kötelezettségét* tartalmazza. Az együtműködési kötelezettség abban áll, hogy az állam szervei nem akadályozhatják egymást alkotmányos feladataik teljesítésében. Egymás aktív támogatása – mintegy alkotmányos jogsegélyként – csak kivételesen jöhet szóba, hiszen ez már nehezen lenne összeegyeztethető a hatalommegosztás logikájával. Az együtműködési kötelezettség alapja, hogy az állam szervei hatásköreiket *jóhiszeműen* gyakorolják. Az együtműködési kötelezettség az az elem az Alaptörvény rendszerében, amely kizárja, hogy a hatalommegosztás az államhatalom meggyengüléséhez vagy szétforgácsolódásához vezessen. A hatalommegosztás belső kötelékei azok az erők, amelyek a szuverén állam *egységét* továbbra is fenntartják.

### 2.5.5. ÁLLAM ÉS NEMZET

A nemzet fogalma – abban az értelemben, ahogy ma használjuk – a 18. század második felében jelent meg az európai politikai gondolkodásban, döntően a felvilágosodás és a romantikai eszméinek hatására. A nemzetfogalom újszerűsége abban állt, hogy összefüggésbe hozták az állammal: a nemzet vonatkozási pontja ettől kezdve közvetlen vagy közvetett módon az *állam*. A nemzetnek, éppen úgy, mint az államnak, valóságosan vagy képzeletben, területi joghatóságra van szüksége. Közvetlen a kapcsolat, ha a népcsoport egy adott állam keretei között tekinti magát nemzetnek, közvetett pedig akkor, ha ezzel egy meghatározott állammal „szemben”, attól „független” közösségként azonosítja magát. A modern politikai világrend sajátossága, hogy a lakható területek – a politikai összeomlás rendkívüli és átmeneti állapotának kivételével – általában valamely államhoz tartoznak. Ember és népcsoport



egyszerűen nem tud „államtalan” területen élni. Ahogy az államnak szükségképpen van területi alapja, úgy a nemzet sem gondolható el területi kötöttség nélkül. A 18. századi felfogás azt az eszményt állította előtérbe, hogy az állam és a nemzet területi alapja essen egybe, mindemellett akkor is előfordult és azóta is van rá példa, hogy egy nemzet vagy annak része nem annak az államnak a területén él, amelyhez képest nemzetként határozza meg magát. Az államhatár változása nem jár szükségképpen együtt a nemzet területi határainak módosulásával is. Az állam és a nemzet fogalma tehát összefügg egymással, a nemzet mindig államra vonatkoztatja magát, de az állam nem feltétlenül az a területi egység, amelyen a nemzet területi alapja behatárolható. Másfajta jelenség, de jól mutatja az állam és a nemzet fogalmának szoros kapcsolatát, hogy a nemzet kifejezést nemegyszer az állam, illetve az ország szinonimájaként használják. A nemzeti egészségügyi szolgálat állami egészségügyet jelent. Egy állami intézmény nemzeti jelzővel való ellátása arra utal, hogy országos hatáskörű szervről van szó. A Nemzeti Választási Bizottság a választások legmagasabb szintű, országos szerve. A törvényhozás szervét országgyűlésnek is és nemzetgyűlésnek is szokták nevezni. Vannak persze olyan elnevezések is, amelyekben a nemzeti jelző alapvetően hangulati elem. A nemzeti dohányboltok esetében alighanem ez a helyzet, bár a nemzeti jelző a dohánykereskedelem különleges állami szabályozottságát is kifejezi.

Az állam és a nemzet fogalma szoros és sokrétű összefüggést mutat, de minden további nélkül mégsem azonosíthatóak egymással. Az állam jóval régebbi fogalom, mint a nemzet. Nemzetről a középkor előtt nem beszélhetünk, államról viszont igen. A modern nemzetfogalom állami vonatkozásai nem jogosítanak fel arra, hogy a jelentését visszavezessük arra az időre, amikor állam már létezett, nemzet azonban még nem, jóllehet, mint minden eszmei tartalomnak, a nemzet fogalmának is a régmúltból felbukkanó előzményei vannak. A nemzeti öntudat és az állami öntudat időbeli tartománya azonban nem azonos, állami öntudat már jó ideje létezett, amikor fokozatosan hozzátársult a nemzeti öntudat.

Lényegében a 15. század végéig Európában a *keresztény államfelfogás* uralkodott, amely szerint az állam egységét a keresztény fejedelem biztosítja, aki azért kapta hatalmát Istentől, hogy azt alattvalói javára, végső soron túlvilági boldogságára használja (*rex et sacerdos*). Minden államnak azonos a lényege, és pedig az, hogy egy uralkodó kormányzása alatt egyesítse az egy vallású népet. Nem a nép etnikai összetétele és nyelve a döntő, hanem az, hogy keresztény legyen. Mindenki hívő alattvalóként (*fidelis subditus*) tagja a népnek. *Szent István* fiának címzett híres *Intelmei* (*De institutione morum*) helyes értelmezésének kulcsát is a keresztény állameszményben találjuk meg. Az egyik nevezetes passzusban azt ajánlja *Imre hercegnek*, hogy bánják jól az idegenekkel (*hospites*) és becsülje meg őket, mert „az egyetlen nyelvvel és egyféle szokással bíró ország gyöngé és törékeny”. Ebből azonban tévedés lenne – a nemzetről kialakított mai gondolkodásunk logikáját követve – arra következtetni, hogy a király a betelepülő idegenek védelmére vagy nemzeti különállásuk fenntartására buzdított

volna, mert a származásban és a nyelvben nem látott sajátos nemzeti vonást. *Szent István* – akárcsak a korabeli Európa más uralkodói – szerint a kereszténység, akkor is, ha királyság ad neki politikai keretet, egyetemes erejével foglalja egységbe a sokféle népet. Akárcsak a honosok, úgy az idegenek számára is azt kell az államnak biztosítania, hogy a keresztény király uralma alatt keresztény alattvalóként éljenek, és nem azt, hogy mindenki megmaradjon a maga szokásaiban és nyelvében. A keresztény univerzalizmusnak a politikai gondolkodásban való megjelenése voltaképpen az *asszimiláció* igényét foglalja magában, amelyben természetesen nem maradt hely a nemzeti, nemzetiségi öntudatosodás semmilyen formájának. A középkori állam a keresztények közössége volt és nem a nemzeté. Nemzeti öntudatra törekedni – még ha csak a keresztény öntudat mellett is – eretnokség és az Isten kegyelméből való királyság elleni támadás lett volna. Senkinek nem jutott az eszébe, hogy nemzetileg tartozik a királyság területéhez.

A 18. század végére kialakult modern nemzetfogalom a korai középkortól kezdve általánosan használt *natio* jelentéseinek elemeiből épült fel, de lényegesen gazdagabb és komplexebb, a közösség számára standardizált értékeket hordozó tartalommal. A *natio*, amelyből a nemzet mai fogalmát eredeztetik, a 10. századtól általánosan használt kifejezés volt, és a *nascor* szóval való etimológiai összefüggése miatt nem csak a születés, a származás, az eredet jelentését, hanem annak természetes képzetét is őrizte. Kezdeti értelmében a nemzetfogalom alapjául szolgáló *natio* szó nem politikai vagy társadalmi kötelék kifejezésére szolgált, hanem azon természetes adottságok foglalta volt, amelyek révén az emberek egy körülhatárolt köre születésük (*genus*) és eredetük (*origo*) okán egy meghatározott csoportba sorolható volt. A *natio* kifejezést lokális, törzsi, nyelvi és állami közösség megnevezésére egyaránt alkalmazták, tehát a *natio* valójában a fejedelem által ténylegesen uralt terület népességét (*gens*) jelölte. Elég gyakran azonban azt a jogcímet is, amely az uralkodó trónhoz való jogát származására tekintettel igazolta. Szent István nemzetsége királyi nemzetség (*genus regium*), amely uralkodik az országon. Ideológiai érdekesség, hogy az Árpád-házi királyok soha nem nevezték magukat Árpád vezér nemzetsége tagjainak, mivel a keresztény királyság eszményével a pogány eredet nem volt összeegyeztethető. A származás pogány elődökre visszavezetett képe a 13. századi krónikákban is megjelenik még – leginkább *Kézai Simon* *Turul* eredet (*genus Turul*) legendájában –, de már a korabeli gondolkodás is Szent István keresztény királyságát tekintette a magyarság bölcsőjének. Az együtt élő emberek összetartozását ebben a felfogásban nem a nép természetes etnikai kohéziója, hanem az uralkodók származásának szentesített rendje határozta meg. A nép (*gens*) és a nemzet (*natio*) messze nem azonos horderejű fogalmak voltak a középkor politikai filozófiájában.

*Aquinói Szent Tamás* – a klasszikus görög hagyományt követve – újraértelmezte a nép együttélésének egyik alapelvét: a barátságot (*amicitia*), amely mindig valamilyen közösség lényegét alkotja. Ebből szerinte az következik, hogy a semmilyen közösség sem természetes

adottság, hanem érdekközösség, amely bizonyos elvek – elsősorban a közjó – szerint tudatosan, mesterségesen (*civilis*) szerveződik. Az emberek közötti barátság egyesítő erejét a közös eredet, a szokások hasonlósága és a társulás közössége adja. *Aquinói Szent Tamás* azonban arra nem tért ki, hogy a barátság köteléke által összekötődő nemzet politikai egység-e, s ilyen egységként szüksége van-e valamilyen territoriális alapra. A politikai egység gondolata a 18. század második felében megjelenő modern nemzetelméletek alkotóeleme.

A francia felvilágosodás teoretikusai – *Voltaire*, *Rousseau* és főleg *Sieyes* – azt hirdetik, hogy a nemzet (*nation*) a nép (*peuple*) politikai testülete (*corps politique*): a nyelv, az intézmények, a szokások és erkölcsök közösségében megmutatkozó képlet. A nemzet fogalmában összegezhető társadalmi elemek közvetlenül utalnak a *szuverenitásra*, vagyis a nemzet újfajta politikai képviselőt tesz szükségessé: nemzetgyűlést, ami egyben a nemzeti állam forrása is. Ez a felfogás az embercsoportok közötti horizontális kapcsolatot *vertikális* irányúvá változtatja, és a különböző etnikai közösségeket – nemzetiségeket – nemzetként egyesíti. A nemzet így módon az „állam nemzete”, ami annak szimbóluma, hogy van olyan közösség, amely képes integrálni az állam területi határai között kialakuló partikularitásokat és a lokális kötöttségekkel szemben a politikai egészet, a közügyet helyezi előtérbe. A nemzet francia felfogásában a *hazafiság* eszménye is beletartozik. *Volffius* abbé megfogalmazása szerint a hazafiság érzése az a kapocs, amely a nemzet politikai közösségét az adott földrajzi területhez köti.

A modern nemzetfelfogás másik nagy irányzatát a német romantika – elsősorban *Herder* – politikai gondolkodásában találjuk. A német romantika nemzetelméletéből hiányzik az egységes állam és az egységes terület képzete, mivel a „németek” szétagolt fejedelemségekben éltek. Polgári átalakulásuk nélkülözötte a francia forradalom radikalizmusát, így számukra nem a politikai keretek, hanem a nyelv, a kultúra, a közös eredet és a mindezeket átfogó népszellem (*Volksgeist*) mutatkozott nemzetképző tényezőnek. A nemzet e felfogásban nem politikai cselekvésből, politikai akaratból következő társulás, hanem a természet és a történelem eleve létező, organikus adottsága. Ezek az adottságok szükségképpen meghatározzák a nemzet alkatát és jellemét. A nemzet lényege tehát bizonyos időtlen, korhoz nem kötött, változatlan tulajdonságok összességéként határozható meg. A nemzet fogalma így egyfajta gondolati és képzeleti „hidat” képez, amelyen fenntartások és megkülönböztetések nélkül lehet fel s alá közlekedni az egymástól eltérő korok és politikai berendezkedések között. Jellemző megnyilvánulása ennek a gondolkodásmódnak az a nézet, amely szerint a német néptalaj alapján már a 10. század óta nyomom követhető a német nemzeti állam<sup>2</sup>.

Már a konstanzi zsinaton 1417-ben elhangzott az a fejtegetés, hogy a nemzet (*natio*) felfogható az eredet közösségeként vagy a nyelvek különfélesége szerint, de felfogható területi értelemben is. A kétféle megközelítés jelentősége és hordereje azonban akkor válik igazán

2 Ld. Szűcs Jenő: *Nemzet és történelem. Tanulmányok*. Budapest: Gondolat. 1984. 289. és 292. old.

nyilvánvalóvá, ha egymás mellé állítjuk a francia elmélet államnemzet (*nation d'Etat*) és a német gondolkodás kultúrnemzet (*Kulturnation*) fogalmát. A jelenkori politikai beszédben gyakran használjuk a „nemzetek Európája” kifejezést, ami egyszerű és problémamentes, bárki által elfogadható kijelentésnek tűnik. Nem mindegy azonban, hogy a nemzetek fogalmán államnemzeteket vagy kultúrnemzeteket értünk-e. Az államnemzet nem választható el területi alapjától, ezért az államnemzetek Európája fogalmilag kizárja az európai integráció föderatív irányba történő fejlesztését. Ez az akadály nem áll fenn, ha nemzeteket kultúrnemzetekként fogjuk fel, ehhez a fogalomhoz ugyanis nem társul a szükségképpeni területiség képze. A demokrácia a nemzeti hűségnek köszönheti a létét – állapítja meg *Roger Scruton*<sup>3</sup>. Függetlenül attól, hogy a nemzet fogalmát az államnemzet vagy a kultúrnemzet értelmében használjuk-e európai uniós diskurzusokban, a nemzet fogalma nem nélkülözhető. Nem érkezett el a nemzetek után állapot ideje.

## 2.6. A KORMÁNYFORMA

Az állam irányítása általában nem egyetlen intézmény feladata. Ha az állam irányításában több szerv vesz részt, ezeknek harmonikus rendben kell cselekedniük, ellenkező esetben eljárásuk kormányzásképtelenséghez vezetne. Azt, hogy az állam irányításában milyen szervek részesülnek, nem csak alkotmányos súlyuk határozza meg, hanem az, hogy rendelkeznek-e az irányítás *politikai és operatív* jogosultságaival. Az alkotmánybíráskodás például vitathatatlanul döntő alkotmányos funkció, ám híjával van azoknak az irányítási jogköröknek, amelyek a kormányzás lényegéhez sorolhatók. Az alkotmánybíráóságok nem kormányozzák az államot, mert nem politikai szervek és folyamatos irányításra nincs felhatalmazásuk. A kormányzás formáját meghatározó szervek közé a *törvényhozás* szervét, az *államfőt* és a végrehajtó hatalom csúcsát: a *kormányt* szokás sorolni. A kormányforma tehát e három intézmény hatásköri rendjének és viszonyrendszerének kifejezése. Nyilvánvaló, hogy a kormányforma összefüggésben áll a *hatalommegosztás* konkrét módjával.

Számos állam alkotmánya tartalmaz a kormányformára való utalást. A spanyol alkotmányban olvashatjuk, hogy parlamentáris monarchia. Alkotmánya szerint Görögország kormányformája parlamentáris köztársaság. Az ilyen deklarációknak van ugyan bizonyos szerepe, de a kormányforma ennek hiányában is pontosan meghatározható. Az alkotmányokból ugyanis mindig kitűnik, hogy az állam irányításában mely szervek vesznek részt, s mi az egymáshoz való viszonyuk. Magyarország Alaptörvénye – sok más alkotmányhoz hasonlóan – nem

---

3 Vö. Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről. Két tanulmány*. Budapest: Helikon Kiadó. 2005. 157. old.

---

tartalmaz a kormányformára történő utalást. Ennek ellenére nem kétséges kormányformája, mint ahogy az ilyen tekintetben szintén hallgatag német alaptörvény esetében sem.

A kormányforma államtani kategóriái aszerint különböznek, hogy az állam irányításában a törvényhozásnak vagy az államfőnek van-e meghatározó szerepe. Ha a törvényhozásnak, akkor a kormányforma *parlamentáris*. A törvényhozás alkotmányjogilag domináns szerepe köztársaságokban és monarchiákban egyaránt érvényesülhet. Ennek megfelelően a parlamentáris rendszerek két kormányformája a *monarchia* és a *köztársaság*. Az előbbi mintaértékű példája az Egyesült Királyság, az utóbbi körbe soroljuk Magyarországot. Mindkét parlamentáris változat lényege, hogy az állam irányításának fő feladatai és jogkörei a parlament és kormánya között oszlanak meg. A törvény *elsőbbséget* élvez ugyan az állam bármely szervének más jogi minőségű döntéseivel szemben, de az állam politikájának megvalósítása *nem csak* törvények útján történik. A törvényhozás ilyen „deficitjét” az irányában fennálló gyakorlatilag korlátlan *politikai felelősség* egyenlíti ki. Parlamentáris rendszerekben az államfő alkotmányjogi szerepe az, hogy biztosítsa az állam intézményeinek rendeltetésszerű működését. A parlament és a végrehajtás viszonyában ezt *közvetítő* hatalomnak nevezhetjük.

Más kormányformák jellegzetességét az adja, hogy az államfő tényleges szereppel bír az állam irányításában. E jellemzőre tekintettel ezeket a kormányformákat *államfőieknek* nevezük. A meghatározó szerepet játszó államfő lehet monarcha vagy elnök, így az államfői kormányformáknak is két alosztálya van: *alkotmányos monarchia* és *prezidenciális köztársaság*. Ma alig van olyan királyság, amelyben az uralkodó valóságos hatalommal rendelkezne, ezért fenntartással kell kezelni az államok kormányzati rendszerének diplomáciai megnevezését. Gyakran nevezik például az Egyesült Királyságot alkotmányos monarchiának, holott az parlamentáris. Jól mutatja e kormányforma valódi természetét, ha felidézünk az Osztrák–Magyar Monarchia kormányzati rendszerét, amely az uralkodó alkotmányos szerepe miatt tényleg alkotmányos monarchia volt. A prezidenciális köztársaság mintája az Amerikai Egyesült Államok, amelynek kormányzati rendszerében szembeűnő az elnök hatalma a végrehajtás területén. Napjainkban az állam kormányzásának „prezidiálódásáról” beszélnek sokan, s ezen azt értik, hogy a testületi kormányzás helyett a *személyes elem* és az *egyszemélyi vezetés* hitele felértékelődik. Valóban megállapítható a parlamentáris kormányzásba vetett bizalom megingása, nem először az elmúlt száz évben. A 20. század elején *Max Weber* már diagnosztizálta ezt a jelenséget, majd később *Carl Schmitt* sokkal radikálisabban is hangot adott ennek a nézetnek. Szembeállítható viszont velük *Sir Winston Churchill* politikai felfogása és magatartása, amely semmiképpen sem tekinthető értéktelen ócskaságnak.

Vannak kormányzási gyakorlatok, amelyek nélkülözik az állam fő szervei közötti együttműködés rendjét, mert hogy ilyen nem is valósul meg. Ezek a *diktatórikus* kormányformák, amelyekben az állam kormányzása egyetlen kézben összpontosul. A diktatórikus kormányzás megfelel *Schmitt* elméletének, amely azt fogalmazta meg, hogy minden életképes államnak

*totális* államnak kell lennie. A diktatórikus államot a vezető a nép lelki igényeinek megértését kifejezve irányítja, úgy, hogy ezért csak a történelemnek tartozik felelősséggel. A hatalomgyakorlás e formája többnyire *Nietzsche* filozófiájában talál érveket, de *Platón* dialógusaiban is felfedezhetünk a totális államot dicsérő okfejtéseket. Nem lehet továbbá figyelmen kívül hagyni azt a gondolkodásmódot, amit a *bolsevizmus* – *Lenin*, *Sztálin*, *Mao Ce-tung* – hagyott maga után.

**Háttérodalom:** *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: TRÓCSÁNYI László és SCHANDA Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Budapest: HVG-ORAC. 2012. 67–75., 79–84. old. [a szöveg legördíthetően csatolva]

**3. szemelvény:** Az államok listája államnévvel és országnévvel. Forrás: TAKÁCS Péter: *A rózsá neve: Magyar Köztársaság*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2015. 181–188.

**4. szemelvény:** 44/1998. (X.19.) AB határozat

**Ellenőrző kérdések:**

1. Mi az Alaptörvény államfelfogásának lényege?
2. Mi az államkép szerepe az állam alkotmányos szabályozásában?
3. Mi az államnév?
4. Mi az országnév?
5. A Magyarország államnév értelmezése.
6. A köztársaság fogalma és szerepe az állam elnevezésében.
7. A demokrácia értelmezései.
8. Az állam semlegessége.
9. A hatalmi ágak elválasztása és a hatalommegosztás.
10. Mi az együttműködő alkotmányosság?
11. Mi a kormányforma és milyen típusai vannak?

---

## 3. KÜLÖNÖS ÁLLAMTAN

### MAGYARORSZÁG ÁLLAMI INTÉZMÉNYEINEK RENDSZERE

#### 3.1. MI A KORMÁNYZÁS?

A kormányzás az állam meghatározó erejű közhatalmi jellegű *irányítása*, az állami tevékenység *fő irányainak meghatározása*. A kormányzás olyan erőter, amelynek centrumában az állami tevékenység prioritásainak folyamatos kijelölése áll, de ide tartoznak azok a tényezők is, amelyek a prioritások meghatározásának lehetőségét, módját és kereteit állapítják meg. A kormányzás nem egyszerűen célszerű cselekvés, hanem szabályozott cselekvés is. A kormányzás cselekvő szerveit a kormányzás szabályozó szervei szabályozzák. A hatalommegosztás elvét követő államokban a kormányzás nem az állam egyetlen szervének a joga és feladata, hanem *több szerv együttműködésében* valósul meg. A kormányzás szerkezete maga is a hatalommegosztás megnyilvánulása. A kormányzásban együttműködő szervek viszonyát elméleti fogalomként a *kormányforma* foglalja össze. A kormányforma absztrakt fogalom, következésképpen az azonos kormányformába sorolt államok kormányzati rendszere sok mindenben különbözhet egymástól. A modern államok túlnyomó többsége ennek ellenére a döntő kormányzási intézmények és eljárások alapján két fő kormányformába sorolhatók: *parlamentáris* kormányformák vagy *államfői* kormányformák. Némelyik alkotmány megnevezi vagy körülírja, hogy milyen kormányforma elvei szerint működik. A spanyol alkotmány deklarálja, hogy az állam politikai formája: parlamentáris monarchia. A svéd alkotmány úgy fogalmaz, hogy a királyságot a *riksdag*nak felelős kormány kormányozza. Az Alaptörvény a kormányzás szerveire és formájára utaló nyilatkozatot nem tesz. Mindemellett kétségtelen, hogy Magyarország kormányzati rendszere *parlamentáris*. Ezt az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény a magyar parlamentarizmus több évszázados hagyományaira utaló tétele is megerősíti.

Az Alaptörvény államról szóló fejezetéből az tűnik ki, hogy a kormányzást az állam *elsődleges* feladatának veszi. Az egyes állami szervek alkotmányban való elhelyezésének módja és rangsora valamilyen módon azok alkotmányos jelentőségét is kifejezi. Ezen elv alól az Alaptörvényben egy nyilvánvaló kivétel van. A központi államigazgatási szervek különleges fajtáját képviselő önálló szabályozó szervekre vonatkozó normaanyag az Alaptörvényben megelőzi az Alkotmánybíróságról szóló szabályokat. Ennek a látszólag furcsa sorrendnek az a magyarázata, hogy az Alaptörvény *egységes rendben* akarta bemutatni a kormányzásban részt vevő vagy ahhoz kapcsolódó intézményeket. Az önálló szabályozó szervek szorosan

kapcsolódnak a kormányzáshoz, sőt bizonyos értelemben részei annak, ezért kormányzáshoz viszonyított pozíciójuk és nem alkotmányos jelentőségük miatt kerültek az Alaptörvényben az Alkotmánybíróság elé.

**Háttérodalom:** Gabriel A. ALMOND – G. Bingham POWELL: *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996. 150–160. old. [a szöveg legörgethetően csatolva]

**Kulcsfogalmak:**

**kormányzás:** A kormányzás az állam által egységes rendbe foglalt társadalom céljainak és működési feltételeinek alapvető meghatározása. A kormányzás a politikai tervezés közhatalom birtokában végzett módja, amelynek közvetlen tárgya a kormányzati célok megvalósítására rendelt állam, közvetett tárgya pedig maga a társadalom. A kormányzás a társadalom formálásának politikai és közhatalmi elemeket együttesen tartalmazó technikája.

**kormányforma:** Az állam irányítását végző szervek rendszere. Az állam kormányformáját az határozza meg, hogy mi a törvényhozás, az államfő és a kormány feladata és egymáshoz való viszonya.

**parlamentarizmus:** Az Európában legelterjedtebb kormányforma. A parlamentáris kormányformában a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyenrangú. A kormányzás kereteit a törvényhozás határozza meg, a kormány felelősséggel tartozik a parlamentnek. Az állam működését viszont a kormány irányítja. Az államfő közreműködik a parlament és a kormány közötti egyensúly fenntartásában.

**Ellenőrző kérdések:**

1. Mit értünk kormányzáson?
2. A kormányforma fogalma.
3. A parlamentarizmus lényege.

## 3.2. A KORMÁNYZÁS SZERVEI

### 3.2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS

A parlamentáris kormányzati rendszerű államokban hagyománynak tekinthető, hogy a *törvényhozás szerve* áll az államról szóló szabályok élén. Ennek persze van elvi alapja is, hiszen a választott törvényhozás testesíti meg a legteljesebben *népképviselet* elvét, s ennyiben a hatalom forrásának tekintett nép és az államhatalom első összekapcsolási pontja. Az állam szerveinek szabályozását az Alaptörvény is az *Országgyűléssel* kezdi.



Az Országgyűlés a törvényhozás *egykamarás* szerve. Az Alkotmány elfogadásakor 1989-ben de az Alaptörvény előkészítése során is vitatéma volt, hogy a törvényhozás egy- vagy kétkamarás rendszerben működjön. Gyakori érv volt a kétkamarás szerkezet mellett, hogy ennek történelmi hagyományai vannak Magyarországon. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a kétkamarás országgyűlés hosszú ideig rendi országgyűlés volt, melynek kétkamarás szerkezetét egészen más politikai körülmények alakították ki, mint amilyenek ma fennállnak. Ettől eltekintve a törvényhozás második kamarája megjeleníthet olyan sajátos politikai szempontokat, amiket a képviseleti kamara nem tud. Szóba jöhet a nemzetiségek, a területi egységek, a foglalkozási „rendek” érdeke, de az is, hogy egy második kamara egyszerűen belső ellensúly – azaz hatalommegosztási tényező – legyen a törvényhozás folyamatában. Ha a második kamara mellett szóló érdemi érvek a politikai diskurzusban jobban nyilvánvalóvá és elfogadottabbakká válnak, mint 2010–2011-ben, akkor elvi akadály nincs annak, hogy a magyar Országgyűlést az alkotmányozó hatalom kétkamarássá tegye.

Az Alaptörvény az Országgyűlést Magyarország *legfőbb népképviseleti* szerveként határozza meg. Az Országgyűlés nem a szuverenitás letéteményese, hanem csak az abból következő meghatározott jogok gyakorlója, és nem is az egyetlen népképviseleti szerv. Közvetlen választásuk miatt az *önkormányzatok* is képviseleti szervek, de csak lokális értelemben, ezért képviseleti jellegük a *helyi lakosságra* és nem a népre korlátozódik. Népről ugyanis csak országos kiterjesztésben beszélhetünk. De az Országgyűlés legfőbb népképviseleti minőségére utalása révén az alkotmányozó valójában áttételesen elismeri, hogy a polgárok által választott önkormányzati testületek is a „nép” képviseletét látják el. Ezzel a tétellel áll kapcsolatban az Országgyűlésnek az a joga, hogy feloszlassa az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselőtestületet.

A kormányzás kereteit, jogi és intézményi alapfeltételeit az alkotmányos rend határozza meg, amelyet az alkotmányozó hatalom állapít meg. Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, következésképpen *jogi alapja* a kormányzásnak is. Bár az analógia erőltettnek tűnhet, de nem árt felidézni, hogy *Cromwell* államtanácsa 1653-ban *Instrument of Government* névvel fogadta el azt a szabályzatot, amit a mai fogalmaink szerint alighanem az első írott alkotmánynak tekinthetünk. Egyébként az alkotmány valóban a *kormányzás eszköze is*, mert nem csak korlát, hanem *végrehajtandó feladat* is a kormányzat számára. Az Alaptörvény az Országgyűlést nevezi meg *alkotmányozó hatalomnak*, midőn kijelenti, hogy az Országgyűlés alkotja meg és módosítja Magyarország alaptörvényét. Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő, a javaslatok elfogadásához pedig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alkotmányozás alanyainak megnevezése egyáltalán nem mellékes a kormányzás intézményi körének behatárolása szempontjából. Megerősíti ezt a következtetést, hogy az Alaptörvény szerint a *törvénykezdeményezés joga* ugyanezeket illeti meg.

Az Alaptörvény a kormányzás jogi alapját és keretét alkotja, jellegénél fogva azonban túl általános szabályokat tartalmaz ahhoz, hogy a kormányzás gyakorlati programjaként funkcionáljon. Ahhoz, hogy egy alkotmányt végre lehessen hajtani, rendelkezéseit *konkretizálni* kell, ami elsősorban törvények által történik. Az Alaptörvény a *törvényhozás* jogával az Országgyűlést ruházza fel. A törvényalkotás az Alaptörvény keretei között teljes és korlátlan. Kötelező azonban törvényt alkotni azokban a tárgykörökben, amelyek részletes szabályozását az Alaptörvény törvényhozási útra utalta. Az a harminckét rendelkezés, ami *sarkalatos törvények* megalkotására vonatkozik, e törvények megalkotását kötelezővé is teszi, de az Alaptörvény más tárgykörökben is előírja, hogy törvényt kell alkotni. A kormányzás államérdekkel könnyen kapcsolatba hozható politikai természetéhez azok a törvények állnak közelebb, amelyek az Országgyűlés belátása szerint alkothatóak. Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a nyitott törvényhozási tárgyak koncepcióját fogadja el, vagyis azt, hogy a belőle következő alkotmányos korlátozások mellett az Országgyűlés bármely kérdésben hozhat törvényt. A kötelező és a szabad törvényalkotás megkülönböztetésének államtani jelentősége abban van, hogy érzékletessé teszi: a kormányzás nem a politika „szabad művészete”, hanem vannak *mellőzhetetlen* tárgyai és elemei, amelyek mindennapi gyakorlatának szükségképpen részei. A kötelezően megalkotandó törvények sajátos fajtája a *költségvetési* és a *zárszámadási* törvény. E törvényeknek több funkciója is van, de az egyik legfontosabb, hogy az Országgyűlés általuk határozza meg a kormányzás közpénzügyi kereteit.

A kormányzás feltételeinek meghatározása maga is sajátos része a kormányzásnak. Az Alaptörvény az Országgyűlésre ruházza a jogot, hogy a legfontosabb állami tisztségek viselőit *megválassza*, illetve meghatározott állami intézményeket *létrehozzon vagy megszüntessen*. Az Országgyűlés általi választás a tisztség viselőjének megadja az alkotmányosan szükséges demokratikus legitimitást, de a köztársasági elnök és a miniszterelnök esetében a választás a kormányzás feltételeit közvetlenül is érinti. A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja kétharmados többséggel, a miniszterelnököt pedig megbízatásának időtartamára a képviselők több mint felének szavazatával. Az Alaptörvény értelmében a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza. Ily módon az Országgyűlés alapvetően befolyásolja a Kormány összetételét és bizonyos mértékig belső munkamegosztását. Az államigazgatás központi szervei közül az Országgyűlés hozza létre az autonóm államigazgatási szerveket és az önálló szabályozó szerveket. Ez a *kreációs szerepe* azért jelentős kormányzási szempontból, mert az általa létesített intézmények tevékenysége nyilvánvalóan kihat a kormányzás azon területeire is, amelyeken a Kormány közvetlen irányítása alatt tevékenykedő szervek működnek. Több mint háromszáz évvel ezelőtt *John Locke* már felfigyelt arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok alakítása olyan kormányzati tevékenység, amely nem sorolható egyszerűen a végrehajtó hatalom hatókörébe. Ezért használta erre a területre a föderatív hatalom

elnevezést. Az Országgyűlésnek is van ilyen „föderatív” hatalma, melynek gyakorlása során felhatalmazást ad bizonyos nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, illetve katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz.

A kormányzásnak vannak többé-kevésbé állandó prioritásai és vannak olyanok, amelyek a politikai célszerűség szempontja szerint folyamatosan változnak. Az állandó prioritásokat döntően az Alaptörvény határozza meg. Kimondja például a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, a határokon kívül élő magyarok sorsáért viselt felelősséget, illetőleg az európai egység megteremtésében való közreműködést. A kormányzás lényegéhez tartozik azonban, hogy az állam cselekvését a változó feltételekhez igazítsa és ennek megfelelően aktuális célokat tűzzön ki. Az ilyen fajta tevékenység alakításában játszik szerepet az *országos népszavazás*. A népszavazás nem a demokrácia öncélú formája, ami abban is kifejezésre jut, hogy a nép közvetlen döntése kiegészítése a legfőbb képviseleti szerv döntésének, tehát *szubszidiáris* forma. Államtani jelentőségét az adja, hogy a népszavazás útján a kormányzás legitim új céljai állapíthatók meg, illetve bizonyos kormányzati célok legitim megerősítést nyerhetnek. A népszavazás mint döntési forma ugyanazzal a funkcióval rendelkezik a kormányzás szempontjából, mint a törvényalkotás. A képviselet és a közvetlen részvétel ilyen összefüggése egyébként nem csak országosan, hanem a helyi közösségekben is fennáll. A helyi népszavazás az önkormányzati képviselő-testület döntéseihez ugyanúgy viszonyul, mint az országos népszavazás a törvényhez.

Mindazonáltal vannak, akik azt állítják, hogy jól kiépített és politikai értelemben helyesen működő képviseleti kormányzás mellett a nép olyan közvetlen döntési eljárására, mint a népszavazás voltaképpen nincs szükség. Ez a nézet feltételezi, hogy a képviselet pontosan és folyamatosan képes felismerni és meghatározni azokat a preferenciákat, melyeket a demokratikus közvélemény szükségesnek ítél. Annak eldöntése, hogy az ilyen feltételezés alaposnak mondható-e, maga is része a kormányzati tevékenységnek, mert a népszavazás lehetőségét és tárgyi körét törvény állapítja meg. Látni kell tehát, hogy a közvetlen részvétel, illetve annak valamely formája *nem szükségképpen* kiegészítője az alkotmányos kormányzásnak.

Az Országgyűlés nem csak a törvényhozás útján, általános érvényű szabályok megalkotásával rendelkezik befolyással a kormányzásra, hanem *ellenőrző feladatainak* ellátása révén is. A hatalommegosztás elveit meg újrafogalmazva *Karl Loewenstein* annak a nézetének adott hangot, hogy a politikai ellenőrzés (*policy control*) a kormányzás részeként annak *belső egyensúlyát* biztosító elem. A parlamentáris kormányzás lényege, hogy a kormány *felelős* a parlamentnek és csak annak *bizalmát* élvezve gyakorolhatja hatalmát. Az Alaptörvény deklarálja, hogy a Kormány feje: a miniszterelnök felelős az Országgyűlésnek, a Kormány többi tagja az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek is felelős. Az Országgyűléssel szemben fennálló felelősség az Országgyűlés ellenőrző tevékenységének mozgató elve.

A parlamenti ellenőrzés nálunk is számos, önállóan, párhuzamosan vagy együttesen alkalmazható formában történhet. A parlamenti ellenőrzés akkor hatékony, ha *strukturált*. Az Országgyűlés által használható ellenőrzési eszközök egy része *előzetes* ellenőrzési forma. Ide sorolható a javaslatok bizottsági vitája vagy a bizottságok által lefolytatott személyes meghallgatás. *Utólagos* ellenőrzés valósul meg, amikor a plénum beszámolókat, tájékoztatókat, jelentéseket hallgat és vitat meg. A legfontosabb és legalakszerűbb keretek között zajló utólagos ellenőrzés az *interpelláció* és a *kérdés*. A két ellenőrzési eszköz között az a különbség, hogy az interpellációhoz általában politikai vita kapcsolódik, a kérdés esetében erre nincs mód. A politikai vita lehetősége miatt az interpelláció címzettjei a kormányzás politikai felelősséget viselő szereplői: a Kormány, illetve a Kormány tagjai. Kérdés ehhez a személyi körhöz is intézhető, de rajtuk kívül más olyan közjogi méltóságokhoz is, akik megbízatásukat az Országgyűléstől nyerik. Kivétel a köztársasági elnök, akit az Országgyűlés nem kérdezhet. Az interpelláció és a kérdés a plénumon használható ellenőrzési eszközök.

A parlamenti ellenőrzés nálunk is alkalmazott formája a *vizsgálóbizottság*, amelynek létrehozását a képviselők legalább egyötöde kezdeményezheti. A vizsgálóbizottság az előtte lévő ügyről jelentést készít, amelyet a plénum hagy jóvá, s ennek megfelelően tehet intézkedéseket. Az Országgyűlés *eseti bizottságai* inkább a különösen jelentős politikai ügyekben való döntést készítik elő, ennyiben tevékenységük alapvető célja nem az ellenőrzés.

A parlamentáris kormányzás rendszerében a törvényhozás legsúlyosabb eszköze a kormányzás anomáliáinak megszüntetése érdekében a *bizalom megvonása* a kormánytól. A bizalom megvonásával a parlament a kormányzás tennivalóit folyamatosan ellátó szerv: a kormány tevékenységéről mond *politikai értelemben* megsemmisítő bírálatot. A bizalom megvonása a kormányzás alkotmányos szerkezetét nem változtatja meg, csak a kormányzás némely szereplőjét cseréli le. A bizalmi elv a 17. században jelent meg az *angol* alkotmányos gyakorlatban és azt fejezte ki, hogy a kormány mint a kormányzás egyik intézménye a *képviselői szerv támogatása* nélkül nem maradhat hatalmon. A bizalom megadásának és megvonásának jogi technikája fokozatosan finomodott és a 19. században a kontinensen is elterjedt. A parlamentáris kormányzás elveinek megfelelően az Országgyűlés és a Kormány közötti bizalmi kapcsolat szükségességét az Alaptörvény is megerősíti.

A bizalom megvonásának sajátos módja a *konstruktív bizalmatlansági indítvány*, amely az 1949. évi német alaptörvényben jelent meg, ám ma számos ország ezt a bizalmatlansági formát alkalmazza. A jogintézmény lényege, hogy bizalmatlanságot nyilvánítani csak a kormányfővel szemben lehet, mégpedig oly módon, hogy a bizalmatlansági indítvány egyúttal az új kormányfőt is megnevezi. A konstruktív bizalmatlanság egy aktussal vonja meg a bizalmat a kormányfőtől és adja meg azt az indítványban megnevezett utódának. Az Alaptörvény értelmében bizalmatlansági indítványt a képviselők egyötöde kezdeményezhet a miniszterelnökkel szemben a tisztségre javasolt személy megjelölésével. Az Országgyűlés az

indítványt tagjai több mint felének szavazatával fogadhatja el. Az eredményes bizalmatlansági indítvány megszünteti a miniszterelnök megbízását, s ezzel a Kormány megbízatása is megszűnik. A miniszterelnök *maga is* kérhet bizalmi szavazást vagy indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Miután a bizalmi kérdés felvetése ezekben az esetekben nem az országgyűlési képviselőktől, hanem a kormányfőtől ered, a bizalom megvonása esetén az Országgyűlésnek az Alaptörvény kormányfőválasztásra vonatkozó szabályai szerint új miniszterelnököt kell választania. A bizalmi kérdés változatai olyan kapcsolatot mutatnak az Országgyűlés és a Kormány között, amely a kormányzásban való eltérő részesedésük ellenére egymásra utaltságukat elég plasztikusan kifejezi.

### 3.2.2. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

Hosszú ideig az volt az állam, amire az uralkodó hatalma kiterjedt. A királyság a király uradalmát jelentette. A középkor gondolkodásában aztán megjelent – legjellegzetesebben talán a 12. században élt *John of Salisbury* tanításában – az organikus állam eszméje, amely a politikai szerkezetet – amit a *constitutio* szó jelölt – *Krisztus misztikus teste* analógiájára úgy fogta fel, hogy van feje, szíve, nyelve és végtagjai. Az állam test (*corpus rei publicae*). Az uralkodó ettől kezdve nem maga az állam, hanem annak feje. Az államfő kifejezés erre a *transzperszonális* elméletre utal, jöllehet a modern állam államfője semmilyen misztikus tulajdonággal nem rendelkezik és ilyet nem is igényel magának.

A modern államfő képe a 19. században rajzolódott meg, elsősorban *Benjamin Constant* írásaiban. Ő az államfőt *semleges* hatalomnak tekintette, aki azért rendelkezik ezzel a tulajdonsággal, mert a kormányzás egyik területének sem állandó főszereplője, de mindegyiken jelen van, mintegy fölébe emelkedve ezzel a többi kormányzati tényezőnek. Az államfő *semleges*, mert integratív tényező. Később, amikor *Carl Schmitt* az államfőt az alkotmány őrének nevezte, nézetét alighanem erre az integratív szerepre is alapozta.

Magyarországnak államfőként volt királya, kormányzója, elnöki tanácsa és köztársasági elnöke. 1989-ben a rendszerváltó alkotmányozás egyértelműen a köztársasági államforma mellett foglalt állást, ennek megfelelően az államfőnek *köztársasági elnöknek* kellett lennie. A jelző nélküli *elnök* elnevezéstől valószínűleg azért tartózkodtak, mert az *államelnököt* jelentett volna, s ez meghatározó hatalmi pozícióra utal. Az akkori idők politikai vitáinak homlokterében azonban elsősorban az *elnökválasztás módja* állt, vagyis az, hogy az államfőt a nép közvetlenül vagy pedig az Országgyűlés válassza. Végül is az Országgyűlés általi választás győzedelmeskedett, azzal az indokkal, hogy a nép általi választásra majd a demokratikus viszonyok stabilizálódása után kerül sor. Az államfőválasztás módja azonban a politikai

taktikázás akkori eszköztárának megismerésénél fontosabb tanulságokkal is szolgál. Ha az államfőt a nép közvetlenül választja, akkor az államfőnek a sikeréridekében a közvetlen választás politikai logikájához kell igazodnia. Számolnia kell versenytársakkal, kampányolnia kell, elnöki programot kell hirdetnie, vagyis meghatározott *politikai profilt* kell felmutatnia. Az előzmények miatt megválasztása után nem viselkedhet semleges államfőként, hanem meg kell felelnie annak a képnek, amit magáról mutatott megválasztása érdekében. Ez az erős hatalommal rendelkező államfő esetében nem probléma, de a parlamentáris köztársaságok elnökeinek valójában nincs eszközük arra, hogy választási ígéreteiket beválthassák. Mindezek miatt nem kell sajnálkozni azon, hogy a demokratikus viszonyok stabilizálódása után az államfő szerepéről vallott változatlan felfogás mellett nem tért vissza a közvetlen elnökválasztás igénye.

Az Alaptörvény szerint az köztársaságielnök-jelölt az lesz, akit az országgyűlési képviselők legalább egyötöde ajánl. Maga a választás, eltérően az Alkotmány háromfordulós keretétől, most legfeljebb *kétfordulós*. Az első fordulóban a megválasztáshoz a képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Eredménytelen első forduló esetében a másodikban az a megválasztott államfő, aki a szavazatok többségét kapta, függetlenül a szavazásban résztvevők számától. A választási fantázia következtetése szerint akár három képviselő is választhat elnököt, ha legalább kettő igenlően szavaz.

Az Alaptörvény rendelkezése szerint Magyarország *államfője a köztársasági elnök*, aki kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett. Az államfő megnevezés arra utal, hogy a köztársasági elnök az *állam legfőbb* közjogi méltósága. Ebből következik az az Alaptörvényben meghatározott jogköre, hogy *képviselet* Magyarországot. Az 1949 és 1989 közötti időszakban olykor diplomáciai és államjogi problémát is okozott, hogy az Elnöki Tanács mint kollektív államfő soha nem lehetett együtt jelen olyan alkalmakkor, amikor a magyar állam képviselete ezt szükségessé tette volna. Mindemellett az Alaptörvény köztársasági elnöke *nem szimbóluma* az államnak, így a sérelmére elkövetett cselekmények nem minősülhetnek „felségsértésnek”. Az államfő a nemzet egységét *kifejezi*, de nem teremti. Az Alaptörvény megfogalmazása nem létesít külön hatáskört, amelyet a köztársasági elnök gyakorolni tartozik a nemzet egységének kifejezése érdekében, hanem ez az államfői jellegből következő tény.

Mindemellett, ha – az Alaptörvény rendelkezése szerint – történeti alkotmányunk vívmányaira is figyelemmel vagyunk, akkor arra a következtetésre kell jutni, hogy az Alaptörvény szóhasználata valami többet jelent, mint a nemzet egységének az államfő biológiai személyében történő megtestesülését. A köztársasági elnök ugyanis úgy fejezi ki a nemzet egységét, hogy *örködik* az államszervezet demokratikus működése felett és a rendelkezésére álló alkotmányos eszközökkel biztosítja az alkotmányos államrend épségét és akadályozza annak

megbomlását. Az „örködés” jelenti, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvényben meghatározott jogköreit *jóhiszeműen* és *ésszerűen* gyakorolja annak érdekében, hogy az államügyek „szokásos” menetében ne keletkezzen zavar. De az államszervezet demokratikus működése feletti örködés tartományába az is beletartozik, hogy a köztársasági elnök jogköreinek gyakorlásával *biztosítsa* az alkotmányosságot és a jogszerűséget. A számára megállapított hatáskörök keretei között kötelessége megakadályozni, hogy alkotmány- vagy jogsértő döntések szülessenek. Az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha törvényt alaptörvény-ellenesnek tart, sőt, örködő szerepére tekintettel, ezt köteles is megtenni. Meg kell tagadnia a kitüntetések, díjak és címek adományozására vonatkozó előterjesztés teljesítését, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené. A köztársasági elnöknek ahhoz is vannak jogai, hogy az államszervezet demokratikus működését veszélyeztető súlyos zavarok kialakulását akadályozza. Elég erős korlátok között, de megilleti az Országgyűlés feloszlításának joga, rendkívüli esetekben a különleges jogrendet érintő döntéseket hoz, országos népszavazást kezdeményezhet.

Az Alaptörvény nemzet egységének kifejezésére és az államszervezet demokratikus működése feletti örködésre vonatkozó utalásai úgy foghatók fel, mint a köztársasági elnök rendeltetésszerű hatáskörgyakorlására vonatkozó felhívások, amelyek megalapozzák a köztársasági elnök *felelősségét*. Az államfő politikai felelősséget nem visel, felelősségre vonható azonban az Alaptörvény és a törvény szándékos megsértéséért. Hogy az alkotmány- és jogsértés tényállászerűen hogyan valósulhat meg, ahhoz éppen a köztársasági elnök egységet kifejező és örködő szerepében foglalt mérce ad támpontot.

A köztársasági elnök alkotmányos státuszát az határozza meg, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomhoz egyaránt kapcsolódó jogosítványai vannak, ilyen módon a három hatalmi ágazat bizonyos elemei tisztségében egyesülnek, anélkül azonban, hogy ez hatalomkoncentrációt eredményezne. A parlamentáris kormányzati rendszer államfője nem birtokol olyan jogköröket, amelyek valamely más hatalmi ágazat lényegéhez tartoznának.

Az Alaptörvény által nevesített köztársasági elnöki hatáskörök közül az *Országgyűlés körüli jogkörnek* tekinthető, hogy az államfő *részt vehet* és *felszólalhat* az Országgyűlés ülésein. A köztársasági elnök részvételére és felszólalására vonatkoznak az Országgyűlés működési és tárgyalási rendjét meghatározó szabályok, miként akkor is, ha az államfő *törvénykezdeményezési jogával* él. Az elfogadott törvényt alkotmányossági vizsgálat céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak, illetve megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az előbbi alkotmányossági, az utóbbi politikai *vétő*. *Feloszlathatja* az Országgyűlést, ha az március 31-ig nem fogadja el az adott évre szóló költségvetést, illetve, ha a jelöléstől számított negyven napon belül nem választ miniszterelnököt. A *miniszterelnök személyére* a köztársasági elnök tesz javaslatot. Arra nézve, hogy az államfő kit jelöl miniszterelnöknek, jogi megkötés nincs. Az alkotmányos szokásjog és az Alaptörvény demokratikusan működő államszervezet feletti örködés feladatát megfogalmazó előírása alapján az államfőnek olyan

személyt kell jelölnie, akit a mögötte álló parlamenti többség megválaszt. A jelölés egyszerű, ha az országgyűlési választások eredménye alapján egyértelmű, hogy melyik politikai erő a parlamenti többség, de ha a többség csak koalíciós kalkulációk szerint állapítható meg, a jelölés az államfő részéről komoly *politikai döntés*. Ilyenkor azt kell jelölnie, akinek a legtöbb esélye van arra, hogy megválasztják miniszterelnöknek. A köztársasági elnök által eszköz-  
lendő jelölésnek nincs ennyire világos politikai és a kormányzást befolyásoló karaktere a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa esetében.

A köztársasági elnök feladat- és hatáskörei között vannak, amelyek a *végrehajtó hatalom* eszközeinek jellegzetességeire emlékeztetnek. Ezek olyan jogkörök, amelyek révén az állam „operatív” irányítása és igazgatása valósul meg. A köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem azt „kívülről” érintő végrehajtói jellegű jogokat gyakorol.

Az Alaptörvény – szószerinti egyezésben az Alkotmánnyal – úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. Az alkotmányos tétel annak idején elég nagy vitákat váltott ki, mára azonban alkotmányos jelentése tisztázottnak tekinthető. A „főparancsnok” megjelölés a magyar közjogban nem hagyományos szóhasználat, hanem e fogalom helyett általában a „főhadúr” kifejezést használták. A főhadúr az 1867. évi XII. törvénycikk alapján a haderő tekintetében vezénylési, vezérlési és szervezési jogokkal rendelkezett. E két jog a kormányzót is megillette 1920 és 1944 között. Az 1946. évi I. törvénycikk viszont az államfőt nem tekintette legfőbb hadúrnak. Ezt a felfogást az Alkotmány és az Alaptörvény is fenntartotta. A főparancsnoki minőség a köztársasági elnököt nem főhadúri jogköre, hanem államfői státusa alapján illeti meg. Ez arra utal, hogy a fegyveres erők *civil irányítás* alatt állnak. Döntő fontossága azonban annak van, hogy a főparancsnoki jogkört a köztársasági elnök általános jogköreinek az Alaptörvényben megfogalmazott elvei szerint értelmezzük. A köztársasági elnök főparancsnoki jogkörének meglehetősen elvont, de valószínű tartalma, hogy *örködik* afelett, hogy a Magyar Honvédség a demokratikus államrend részeként működjön. A Magyar Honvédség nem lehet politikailag megosztott, mert mint a nemzet fegyveres testülete, a nemzetet tartozik védeni és szolgálni. A köztársasági elnök Alaptörvény értelmében fennálló *örködik* szerepe a fegyveres erők vonatkozásában is érvényesül, s ez alapvetően bizonyos kinevezési és jóváhagyási hatásköröket és reprezentatív funkciókat foglal magában. A főparancsnoki funkciónak ez a „civil” értelme azt jelenti, hogy az államfőnek vezetési és parancsnoklási jogai nincsenek, a fegyveres erők rendjében *nem szolgálati* elöljáró. A főparancsnoki jog nem rang vagy beosztás. A köztársasági elnök Alaptörvényben nevesített hatásköre, hogy kinevezi és előlépteti a tábornokokat, nem a katonai hierarchiában elfoglalt helyéből következik, hanem abból, hogy államfő. Ha a főparancsnoki jogkört katonai értelemben vennénk, akkor a fegyveres erők polgári irányításának Alaptörvényben meghatározott intézményi rendje azt is magában foglalná, hogy a köztársasági



elnök katonai főparancsnokként alá van rendelve az Országgyűlés, a Kormány és a honvédelmi miniszter irányítói hatalmának.

A köztársasági elnök erős hatáskörökkel rendelkezik a különleges jogrenddel kapcsolatban. Amennyiben az Országgyűlés akadályoztatott a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésében – az akadályoztatottság tényének a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és az Alkotmánybíróság elnöke általi megállapítását követően –, a köztársasági elnök jogosult a különleges jogrend e típusait kihirdetni. A különleges jogrend bármely típusának – tehát a hadiállapotnak, a szükségállapotnak és a veszélyhelyzetnek – a kihirdetése esetén, a Kormány a köztársasági elnököt is tájékoztatni köteles a különleges jogrend idején, a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott – és akár törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat tartalmazó, tehát a normál jogrend jogforrási hierarchiáját felülíró – rendeletéről. A különleges jogrenddel kapcsolatos köztársasági elnöki hatáskörök az államszervezet demokratikus működésének védelmére irányuló államfői funkcióból vezethetők le.

Az Alaptörvény a köztársasági elnökre ruhazza a jogot, hogy az állam szempontjából kiemelkedő jelentőségű, komoly társadalmi tekintélyt jelentő pozíciókba *kinevezéseket* eszközöljön, illetve ilyen tekintéllyel rendelkező kitüntetések, díjakat és címeket adományozzon. E jogkörében az államfő kinevezi a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, a minisztereket, a Költségvetési Tanács elnökét, az önálló szabályozó szerv vezetőjét, a hivatásos bírakat és az egyetemi tanárokat. Megbízta és fogadja a nagyköveteket, megbízta az egyetemek rektorait és megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét.

A legmagasabb magyar állami kitüntetés a Magyar Szent István Rend, amelyet a köztársasági elnök adományoz Magyarországot érdeklő legkiemelkedőbb különleges érdemek, kimagasló életművek, nemzetközi téren szerzett jelentős értékek elismeréseként. A Magyar Becsületrendet a köztársasági elnök Magyarországot és a nemzet érdeklő teljesített kiemelkedő szolgálat vagy hősiesség elismeréseként adományozza. A Magyar Corvin-lánc birtokosainak száma nem lehet több mint tizenöt, és ez a kitüntetés a tudomány, a művészetek, az oktatás és művelődés fellendítésében szerzett érdemekért adományozható. Az adományozás több, mint egyszerű átadás, az adományozás ceremóniája kifejezi azt a jelentőséget, amit a kitüntetés, cím vagy díj szimbolizál.

Az *állampolgárság* megszerzésével és megszűnésével, valamint a *területszervezéssel* kapcsolatos ügyek egyedi döntést igényelnek, ami alapján ezek államigazgatási természetű és a végrehajtó hatalom körében intézendő kérdéseknek lennének tekinthetők. Tekintettel azonban arra, hogy az *állami szuverenitással* állnak kapcsolatban, az Alaptörvény ezekben az ügyekben a döntés jogát a köztársasági elnök hatáskörébe utalja. A köztársasági elnök dönt község létrehozásáról, a községek egyesítéséről, a nagyközséggé nyilvánításról, városi cím adományozásáról. A honosításról, visszahonosításról, az állampolgárságtól megfosztásról a köztársasági elnök hoz döntést, az állampolgárságról való lemondást pedig tudomásul veszi.

Az államfői méltóságot körüllegi az a hagyomány, hogy az igazság és annak érvényesítése az ő személyében testesül meg. A középkori államban az uralkodó nem csak a legnagyobb hadúr volt, hanem a legfőbb bíró is, akik ítél és kegyelmezett. A rendi állam nemesi kiváltságainak egyike, hogy nemes felett csak királya ítélkezhetett. A modern államok államfői – legyenek monarchák vagy elnökök – ilyen igazságszolgáltatási felségjoggal nem rendelkeznek. Nem árt felhívni a figyelmet *Machiavelli* intelmére, amellyel azt tanácsolta a fejedelemnek, hogy alattvalói ügyében soha ne ítélkezék személyesen. Nagyfokú politikai bölcsesség van abban, hogy igazságot nem az szolgált, aki uralkodik vagy kormányoz. Az igazságszolgáltatás körülményei és következményei azonban nem közömbösek a kormányzás gyakorlati menete szempontjából. Ez mindenekelőtt két tekintetben mutatkozik meg.

Az igazságszolgáltatás „igazságossága” mindig vitatható, éppen ezért szükség van arra, hogy az ítélkező bíró magas fokú *alkotmányos legitimitással* rendelkezzen. A legitimitás biztosításának „technikailag” legkivitelezhetőbb módja, ha azt az államfő közvetíti. Az igazságszolgáltatás igazságosságának vitathatósága azt is maga után vonja, hogy lennie kell egy olyan állami fórumnak, amely a legszükségesebb esetekben az ítélet jogi tárgyilagosságát a *méltányosság* szempontjaira figyelemmel enyhíteni tudja. Az államelméletben az ilyen megfontolásoknak több évszázados története van, és ezek ma is időszerűek. Morális és érzelmi tartalmuknak összeegyeztethetőnek kell maradniuk a modern állam üzemszerűségének kritériumaival. E háttér előtt válik megérthetővé, hogy az alkotmányok többsége – köztük az Alaptörvény is – miért az államfőre utalja a hivatásos bírák *kinevezésének* jogát és miért biztosítja számára az *egyéni kegyelmezés* lehetőségét.

Az igazságszolgáltatási hatalomnak az állam egészével való kapcsolatát néhány alkotmány azzal is kifejezi, hogy az államfőnek részvételt biztosít a *bírósági szervezet igazgatásában*. Az 1958. évi francia alkotmány szerint a köztársasági elnök a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács elnöke. Nálunk sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem adott ekkora részvételi lehetőséget az államfőnek az igazságszolgáltatási hatalom közvetlen igazgatásában. Az Alaptörvény a köztársasági elnöknek azt a jogot adja meg, hogy a bíróságok igazgatásának feladatait ellátó Országos Bírósági Hivatal elnökének személyére javaslatot tegyen a megválasztást eszközölő Országgyűlés számára. A magyar köztársasági elnök bíróságok tekintetében fennálló igen csekély igazgatási szerepe a parlamentáris kormányforma sajátosságaiból következik. A francia köztársasági elnök kormányzati szerepe jóval nagyobb, kettejük igazságszolgáltatással kapcsolatos jogainak eltérést ez magyarázza.

Már az alkotmányos monarchiakat is jellemezte, hogy az uralkodó jogköreit *nem szabad belátása és kötetlen mérlegelése* alapján gyakorolta. A parlamentáris államokban ezek a kötöttségek tovább erősödtek és szélesedtek. Az államfő autonómiáját korlátozó három jellegzetes eszköz: az államfő döntését behatároló objektív feltételek megállapítása, az államfői döntés indítványhoz vagy javaslatához kötése, illetve a már meghozott döntés érvé-

nyességéhez ellenjegyzés megkövetelése. Az Alaptörvény mindhárom korlátozó eszközt ismeri és alkalmazza.

Az államfő kötetlen döntési lehetőségének kisebb-nagyobb korlátozása mögött az a megfontolás áll, hogy azok szinte mindig rendelkeznek *valamilyen politikai tartalommal* vagy következménnyel. Az államfő politikai jelentés nélkül szinte soha nem képes cselekedni. Miközben működésének politikai természete az ezzel ellentétes alkotmányos deklarációk ellenére sem szüntethető meg, döntéseiről és tevékenységéről *politikai felelősséggel* nem tartozik. Az államfő létező és elismert felelősségi alakzata: a *jogi felelősség* pedig csak olyan szűk körben érvényesíthető, ami messze elmarad cselekményeinek felelősségi szempontból értékelhető körén. Alkotmányos államban nem létezhet olyan állami cselekvés, ami kívül esik valamilyen felelősség keretein. A köztársasági elnök döntéseinek érvényességéhez megkövetelt ellenjegyzést a Kormány politikai felelősséget viselő tagja adhatja. Ily módon az *ellenjegyző* politikai felelőssége tölti ki azt a helyet, ami az államfő politikai felelősségének hiánya miatt üresen maradna.

Az Alaptörvény széles, de nem teljes körben írja elő a köztársasági elnök döntéseinek ellenjegyzését. Ellenjegyzés nélkül érvénytelen például az államfő aktusa kinevezési, területszervezési és állampolgársági ügyekben. Nem szükséges azonban ellenjegyzés ahhoz az elnöki tevékenységhez, amellyel Magyarország képviselőjét ellátja. Nem kell ellenjegyzés ahhoz, hogy az elnök törvényt vagy országos népszavazást kezdeményezzen. Az igazán érdekes eset azonban az, hogy az Országgyűlés felosztatását kimondó államfői döntéshez sem kell ellenjegyzés. Az Országgyűlés felosztatásának tartalmi és eljárási előzményeit az Alaptörvény részletesen meghatározza. E feltételek fennállása azonban csak *lehetőséget* teremt a köztársasági elnök számára az Országgyűlés felosztatásának kimondásához. Ha a feltételek fennállnak, megnyílik a szabad mérlegelés lehetősége, mely kétség kívül politikai döntésbe torkollik. Ezért a döntésért *senki* politikai felelőssége nem állapítható meg. Ha azonban akár a felosztató döntés, akár annak elmaradása az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarához vezetett, lehetőség van arra, hogy az Alaptörvény szándékos megsértése miatt a köztársasági elnök *jogi felelősségét* megállapítsák.

### 3.2.3. A KORMÁNY ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEI

A kormány meghatározására azt a formulát használhatjuk, hogy a kormány az állam azon szerve, amely *minden* hatalmat gyakorolhat, ami nincs kifejezetten *máshova* utalva. Míg a törvényhozás szervének van zárt hatásköri listája, addig a kormány esetében ilyen nem lehet összeállítani. A kormány lényegét az adja, hogy folyamatosan *alakítja* tevékenységének céljait és eszközeit, új területekre terjeszti ki az állam hatalmát, miközben esetleg a korábbiakról

visszavonja azt. A kormány a modern állam legdinamikusabban cselekvő szerve. *Szociológiai* értelemben a kormány az állam *meghatározó* jelentőségű szerve.

A kormányznak ez a szerepét a felvilágosodás államfelfogása nem tette felismerhetővé. A felvilágosodás hatalom-eszméje ugyanis azon az eszmei alapon nyugodott, hogy egyedül a törvény kormányoz. A törvény olyan ésszerűség, amelynek parancsa előtt minden gondolkodó embernek meg kell hajolnia. A törvényt csupán *végre kell hajtani*, s ha ahhoz bárki hozzátenni vagy belőle elvenni akarna, az a legnagyobb véték az értelem ellen. A törvény alatt álló hatalom pusztán érvényesíti azt, amit a törvény előír. Nem kormányozni kell, hanem a törvényt megvalósítani. E nézet keretei között mindaz, ami mégis „kormányzásra” emlékeztetett, az visszaélésnek vagy hatalmi intrikának számított.

A törvénynek alárendelt politikai gyakorlatról vallott nézetek a 19. század közepén kezdtek megváltozni, abban a mértékben és ütemben, ahogy a politikai *tömegpártok* kialakultak. A tömegpárt nem a törvény alá akarta magát rendelni, hanem azt akarta megszabni, hogy mi legyen a törvény. A törvény régi felfogása a rendet állította a középpontba, a tömegpárt a *hatalmat*. A hatalom, amit meg kell szerezni, az *állam* hatalma. Az államhatalomért hasonló verseny folyik, mint a vállalatok között a piacért. Aki az államhatalmat megszerezte, annak ezt a hatalmat használnia kell, mert a hatalom csak működése közben erő, egyébként haszontalan raktárkészlet. Az abszolutista uralkodók udvari kormányzásából származott az a tapasztalat, hogy a hatalmat mozgásban tartani csak meghatározott *szervezeti rendben* lehet. A kormány az, ami az államot *cselekvésben* tartja. A képességet ehhez nem a törvény igazságából nyeri, hanem a mögötte álló politikai erőtől. Ennek az erőnek az összegyűjtésére és rendelkezésre bocsátására a modern társadalmi viszonyok között a párt az alkalmas forma. E hatalom szerveződésének elméleti képét legvilágosabban előbb *Max Weber*, majd *Robert Michels* vázolta fel a 20. század elején. Az általuk kifejtett eszmék értelmében a kormány az állam *eleven politikai ereje*.

Az „erős” kormány gondolata Magyarországon 1989-ben a szocialista időszak minisztertanácsáról szerzett tapasztalatokra adott válaszként jelent meg. A népköztársaság kormánya nem kormányzott, hanem párthatározatokat hajtott végre. A polgári Magyarországon a kormányznak *kormányoznia* kell. Az akkor kialakult kormányzási modell és filozófia lényegében Németország kancellári rendszerét tekintette mintának, nem kevés sajátosságnak teret hagyva, már csak azért is, mert Németország föderatív állam, Magyarország pedig nem. Az Alkotmány mindemellett a kormány jellegéről nem tett elvi jelentőségű megállapításokat.

Az Alaptörvény ezzel szemben tartalmaz utalásokat a Kormány kormányzati rendszerben elfoglalt különleges helyét illetően. Kimondja, hogy a Kormány feladat- és hatásköre kiterjed *mindarra*, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány jogkörei *nyitottak*, ugyanúgy, ahogy a politikai cselekvésnek sincsenek belső korlátai. A Kormánynak *nincsenek* felsorolható alkotmányos hatáskörei, nem az a

kérdés tehát, hogy *mit tehet*, hanem az, hogy *mit nem*. Ilyen módon egyetlen más állami szerv hatásköre sincs megállapítva. És éppen ez a hatásköri nyitottság az a vonás, ami a Kormányt az állam – vagy ahogy az Alaptörvény fogalmaz: a végrehajtó hatalom – *általános* szervévé teszi. Ezt a sajátosságot erősíti meg az a rendelkezés is, hogy a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörökben – eredeti jogalkotóként – *rendeletet* alkot.

A Kormány feladata, hogy a törvényeket végrehajtsa, ám nem pusztá eszköze az Országgyűlésnek. A Kormány politikai szándékai szélesebb területet fognak át, mint amit a törvények szabályoznak. A Kormány olyan feladatokat is ellát, amelyeket a törvényhozás előzetesen nem határozott meg számára. A Kormány cselekvése és cselekvési terve: a kormányprogram hozható a leginkább összefüggésbe az *államérdek* fogalmával, sőt bizonyos értelemben ez a konkrét államérdek. Az Alaptörvény leszögezi, hogy a Kormány *felelős* az Országgyűlésnek. A felelősségnek vannak jogilag megragadható formái, a Kormány felelőssége azonban a maga egészében tisztán *politikai* természetű. Nincs tényállásokhoz kötve, objektív jellegű és egyetlen szankciója van: a bizalom megvonása révén a Kormány bukása. A politikai felelősség kritériumai szükségképpen *általánosak*, ezt a felelősséget nem csak a Kormány cselekvéseinek tartalmi helyessége, hanem hatékonysága, külsőségei és hitelessége is megalapozhatja, sőt a politikai felelősség alapja az is lehet, hogy a Kormány egyáltalán létezik. A politikai felelősség szélső határa a *politikai erkölcs*, amely azt a követelményt is magában foglalja, hogy a politikai cselekvés az adott politikai rendszer *egészének hitelességét* sem ronthatja.

Mindemellett az „erős” kormány eszméje a „stabil” kormány iránti igényt is kifejezi. A parlamentáris kormányzás logikáját követő alkotmányos rendszerben a kormány iránti bizalmat alapvetően addig kell *vélelmezni*, amíg azt *hatékonyan kétségbe* nem vonják. A vélelem megdöntésének alkotmányjogilag formába öntött módja, ha a parlament bizalmatlanságot szavaz. A bizalom vélelmének megdöntése azonban alkotmányjogi eszközök és eljárások alkalmazása nélkül is végbemehet. Ez a helyzet akkor, ha a kormány *pártpolitikai támogatása* megszűnik. A politikai felelősség ugyanis ténylegesen azzal a politikai erővel szemben is fennáll, amelyik a kormányt hatalomra segítette és azután hatalmi bázisát adja. A pártpolitikai támogatás alapvető megrendülése esetén a „felelős” kormány akkor is lemond, ha a bizalom megvonására alakszerű jogi eljárásban nem került sor. A bizalom fennállásának vélelmét tehát alkotmányjogi eljárás és szociológiai tény egyaránt megdöntheti. A politikai felelősség rendkívül összetett és rugalmas elve a „normális” kormányzási gyakorlat körülményei között a kormány helyzetét *stabilizáló* tényező. A kormány ugyanis *maga is alakítja* felelősségének kereteit és mércéit, sőt az is állítható, hogy a politikai felelősség csapdáinak elkerülése a kormányzás nem mellékes feladata.

Az Alaptörvény előírása értelmében a Kormány *tagjai* a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnök az Országgyűlés általi megválasztásával lép hivatalba, a minisztereket az ő

javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. Tekintettel arra, hogy a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza, a miniszterelnöknek minden minisztérium élére minisztert kell javasolnia, annak azonban nincs alkotmányjogi akadálya, hogy ő maga álljon valamely minisztérium élén vagy valamelyik miniszterét több minisztérium vezetésével is megbízza. A két világháború közötti magyar alkotmánytörténetben több példa is volt arra, hogy a miniszterelnök tárcavezető is volt. Az 1989 utáni alkotmányos gyakorlat azonban az, hogy a *kormányfő nem* vezet minisztériumot és a *miniszter csak* egy minisztérium vezetője. Nincs azonban alkotmányos akadálya annak, hogy a miniszterelnök minisztériumot is vezessen vagy egy miniszter több minisztérium élén is álljon. Az Országgyűlés azzal, hogy néven nevezi a minisztériumokat, általánosságban és közvetve a Kormány tevékenységének szervezeti kereteit is meghatározza. Az azonban, hogy a Kormány összességében ellátandó feladatai a minisztériumok között hogyan oszlanak meg, nem a minisztériumok felsorolásából következik, hanem annak eredménye, hogy a feladat- és hatásköröket a *Kormány* hogyan osztja szét tagjai között.

Az Alaptörvény előírásából következően a miniszterelnök mellett a Kormány további tagjai *csak* miniszterek lehetnek. A Kormány kormányzási hatalmát mutatja, hogy minisztériumot mint szervezetet nem létesíthet ugyan, de kormánytagsággal járó, *minisztérium nélküli miniszteri* tisztséget igen. Ismert formája ennek a *tárca nélküli* miniszteri tisztség, amelyet a Kormány kiemelkedően fontos, de a minisztériumok rendszerébe nem illeszthető, átfogó feladatok ellátása céljából létesíthet. Jelenleg a Kormánynak két tárca nélküli miniszter a tagja van: a nemzetpolitikáért, a nemzetiségpolitikáért, az egyházpolitikáért és az egyház-diplomáciáért felelős miniszter és a területfejlesztési miniszter. A tárca nélküli miniszter elnevezése szerint is miniszter, jóllehet nem áll minisztérium élén. 2015-ben a Kormány tagja lett a miniszterelnök kabinetfőnöke a Miniszterelnöki Kabinetiroda vezetőjeként. A Kabinetirodát 2018 óta törvény sorolja a minisztériumok közé. A Kormány tagjai közül a miniszterelnök egy vagy több *miniszterelnök-helyettest* jelölhet ki. A miniszterelnöknek egy helyettese van. A Kormány miniszteri jogállású tagjai között egyebekben jogi értelemben hierarchikus sorrend nincs.

A Kormány munkáját konzultatív és döntéshozó segédszervek segítik. A kormánykabinet miniszterekből és meghívottakból áll, míg a kormánybizottságban az érintett miniszterek foglalnak helyet. A minisztériumok között koordinációt igénylő kérdésekre a Kormány bizottságokat hozhat létre. A Kormány működését segítő intézményként említhető a kormánybiztos a miniszterelnöki biztos és a miniszterelnök politikai igazgatója is.

A kormányzás 19. században kialakult elvei már körvonalazták azt a dilemmát, hogy a miniszterelnöknek van-e kormánya vagy a kormánynak van-e miniszterelnöke. A második világháború után az európai alkotmányos demokráciák az első változat mellett döntöttek, s ezzel általánosan elterjedt modellé vált a *miniszterelnöki kormány* típusa. Ennek lényege, hogy a kormányban a miniszterelnök nem csak politikai, hanem *alkotmányjogi* értelemben is vezető

pozíciót tölt be. A Kormány tagjait összeköti ugyan a kollegialitás és szolidaritás, a döntő elv azonban, hogy valamennyien a miniszterelnök *általános irányelvei* szerint tartoznak cselekedni. Ezen túlmenően a miniszterelnök számukra *konkrét feladatokat* is meghatározhat. Mind-ezekért közvetlenül a miniszterelnöknek *felelősek*, a minisztereknek az Országgyűlés előtt személyes felelősségük nincs. A miniszterek sorsa kétszeresen is a miniszterelnöktől függ. Egyrészt a kormányfő megbízásának megszűnése a miniszteri megbízás végét is jelenti. Másrészt a miniszterelnök minisztereit bármikor indoklás nélkül felmentheti. A miniszterelnöki kormánymodellben a miniszterek a kormányfő *segítői*, önállóságuk a miniszterelnök szándékait tükröző *normatív* és akaratát kifejező *eseti* keretek között érvényesül.

A Kormánynak – mint testületnek – a mai magyar államrendszerben nincs saját hivatali munkaszerve. A szocialista államfelfogás a kormányt tagjaitól független, mintegy azok felett álló képződménynek tekintette, ezért támogatására külön titkárság jellegű szervezet rendelt. Most a Kormány hivatali apparátusa gyakorlatilag a *tagjainak* – különösen a miniszterelnöknek – a rendelkezésére álló hivatali szervezet. A Kormány működésének hivatali bázisát a *minisztériumok* alkotják. Ennek ellenére a kormány államtani fogalmába természetesen nem lehet a minisztériumok rendszerét is beleérteni. Kiemelendő azonban a miniszterelnököt támogató, elsősorban, de nem kizárólagosan a kormányzati tevékenység összehangolását, illetve az általános politikai koordinációt végző intézményrendszer, az ún. Kormányzati Központ, amelyhez sorolható a Miniszterelnökség, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Miniszterelnöki Kormányiroda és a miniszterelnök politikai igazgatója sorolható.

Magyarország azon államok közé tartozik, amelyek a kormányzás feladatait viszonylag *kis számú* minisztériumra támaszkodva valósítják meg. 2009-ben a kormány 13 tárccával rendelkező és 2 tárca nélküli miniszterrel működött, ma 12 tárcat vezető és 2 tárca nélküli miniszter van. A kevés, de egyenként széles hatáskört birtokló minisztériumi struktúra mellett az a logikus érv szól, hogy az átfogó minisztériumok minden bizonnyal kevésbé válnak az általuk igazgatott szakterületek „érdekképviselőivé”, mint a kisebbek, de homogénebbek. A minisztériumok „helyes” számára és méretére nem fogalmazható meg általános elv, ezek meghatározása mindig kormányzati politikai kérdés. Ennek megfelelően a kormányzati célok függvényében változásaik is viszonylag gyakoriak.

Bármennyire komplex és rendszerezett is a Kormányhoz kapcsolódó miniszteriális szervek rendszere, az állam működtetésének feladatait csak ilyen intézmények útján nem lehet ellátni. Ezek a feladatok ugyanis jellegüket és természetüket illetően igen különbözőek. A politikai tervezéstől, a szabályalkotáson, a szolgáltatáson és a jogvitarendezésen át az adminisztrálásig megannyi formában jelentkeznek. A kormányzás olyan intézményrendszert igényel, amely annak politikai centrumától: a Kormánytól távolodva az állam működtetésének különleges igényeit a nekik megfelelő szervezeti keretek között képes kielégíteni. Magyarország központi államigazgatási rendszere a kormányzás hatékonyságát biztosító

egységes struktúra, amelyben azonban különböző szerveződésű és jogállású szervek látnak el speciális feladatokat. Ennek az intézményi rendszernek az egységességét és *kormányozhatóságát* – a differenciáltság ellenére – az biztosítja, hogy az ebbe a körbe tartozó szervek *számszerű többsége* valamelyik minisztérium *irányítása* vagy *felügyelete* alatt áll, attól függően, hogy különleges feladataikat az önállóság milyen fokán látják el. [5. szemelvény] Azon szervek esetében, amelyek sem irányítás, sem felügyelet alá nem tartoznak, az Alaptörvény vagy a törvényhozó úgy ítélte meg, hogy az általuk ellátott feladat kívül esik a politikai kormányzás hatókörén.

A kormányzás minisztériumi szféráján kívül eső – képletesen szólva: alatta elhelyezkedő – központi államigazgatási szervek egyik típusa az *önálló szabályozó szerv*, amelynek jelentőségét az is mutatja, hogy az Alaptörvény rendelkezései között is helyet kapott. Önálló szabályozó szervet az Országgyűlés sarkalatos törvénnyel hozhat létre a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladatkörök ellátására, vezetőjét pedig a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök nevezi ki. Az önálló szabályozó szerv sajátossága, hogy *nem áll* a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt és vezetőjét felhatalmazás alapján *rendeletalkotási jog* illeti meg. Ezzel a szervtípussal az Alaptörvény kibővítette a jogalkotásra feljogosított szervek körét és új jogforrási formát vezetett be. Önálló szabályozó szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, valamint az Országos Atomenergia Hivatal.

Ugyancsak nem tartozik a Kormány irányítása vagy felügyelete alá az *autonóm államigazgatási szervek* csoportja. Autonóm államigazgatási szervet sarkalatos törvény vagy törvény hozhat létre, és vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki. Az autonóm államigazgatási szerv nagyfokú önállóságának általában az az indoka, hogy államigazgatási szervként ugyan, de jogszolgáltatási és döntőbíráskodási jellegű vagy alapvető jog érvényesítésére irányuló feladatokat is ellát. E szervtípusba sorolja a törvényhozó – egyebek mellett – a Nemzeti Választási Irodát.

A kormányzati főhivatal szervtípusba tartozó szervet központi államigazgatási szervként törvény létesíthet. A kormányzati főhivatal a Kormány irányítása alatt működik és az a miniszter felügyeli, akit a Kormány rendeletben erre kijelölt. Kormányhivatal a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala. A *központi hivatal* szervtípusba sorolt szerveket törvény vagy kormányrendelet hozhat létre. A központi hivatalokat a Kormány által meghatározott miniszter irányítja és általában vezetőjét is a miniszter nevezi ki. Központi hivatal például a Magyar Államkincstár. A Kormány által kijelölt miniszter irányítása alatt állnak a *rendvédelmi szervek* – a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelem és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok –, valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.



### 3.2.4. A KÖZPÉNZÜGYEK KORMÁNYZÁSA

Az államtan hatalomelméleti irányzatai általában elfogadják azt a tételt, hogy az uralom *politikai hatalom* és *pénzügyi hatalom* együttese. A hatalom és a pénz a politikai akarat megjelenítésében egyaránt meghatározó szerepet játszik. A kormányzás sem csak hatalmi technikák alkalmazásával történik, hanem a pénz *közvetítésével* is. A közhatalom és a közpénz a kormányzás számára változó súlyú és szerepű, de bizonyos mértékben alternatív eszközök. Az állam működtetéséhez, ami a kormányzás lénye, nem csak hatalmi, hanem pénzügyi erőforrások is szükségesek. A modern állam abban a folyamatban jött létre, ahogy a magánhatalom átadta helyét az intézményesült közhatalomnak. *Max Weber* azonban azt is kimutatta, hogy ugyanennyire fontos elem volt, hogy az uralkodó magánkincstára helyett az állam közkincstára finanszírozza az állam működésének költségeit. Ennek pénzügyi fedezeteként állította a kifejlett polgári állam a *közteherviselést* létének középpontjába. Mint *Magyary Zoltán* kifejtette, az országgyűlés alapvető feladata jórészt az adók megszavazására korlátozódott, előbb volt adóztató, mint törvényhozó szerv. Ahogy a hatalom az államot nem saját jogán illeti meg, hanem felhatalmazás alapján, úgy a pénzügyi eszközeit sem tekintheti szabad belátása alatt álló tulajdonának. Miként a hatalom, a pénz is a köz céljait szolgálja.

Az állam a rendelkezésére álló pénzzel két célt szem előtt tartva gazdálkodik. Politikai preferenciái alapján költ belőle olyan szükségletek kielégítésére, amelyeket indokoltnak és a közérdekkel egybeesőnek tart: finanszíroz. Többek között saját működését is finanszírozza. Az államnak a pénzügyeket úgy kell kormányoznia, hogy az aktuális és közvetlen finanszírozási szükségleteken túl a jövőbeli finanszírozás feltételeit is fenntartsa. Nem csak a kérdést tehát, hogy az állam mire költ, hanem az is, hogy olyan pénzügyi rendszert tart-e fenn, amely lehetővé teszi, hogy folyamatosan forrásokat gyűjtsön kiadásaihoz. Bár a kettőt végül is összeköti a közérdekűség elve, de az államnak különbséget kell tennie a pénzügyek kormányzásában a *fiskális* és a *monetáris* politika szerepe és eszköztára között. Az előbbinek a centrumában a *költségvetés*, az utóbbinak a *pénzrendszer* áll.

A költségvetés előkészítése, törvényjavaslat formájában való előterjesztése a Kormány feladata. Az Alaptörvény értelmében – tehát alkotmányjogi értelemben – azonban a *költségvetési jog* az Országgyűlést illeti meg. Az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásával *felhatalmazza* a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetési törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, illetve amíg az államadósság ilyen aránya fennáll, csak olyan költségvetést lehet elfogadnia, amely ennek az arálynak a csökkentését szolgálja. A költségvetés megalapozottságának és az Alaptörvényben foglalt korlátok biztosítására szolgál a *Költségvetési Tanács*, melynek elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, további két tagja pedig tisztségénél fogva a Magyar Nemzeti Bank

elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. Az Alaptörvény a Kormány költségvetési politikája számára több lényeges feltételt és korlátot határoz meg. Mindezek együtt teszik ki a felelős költségvetési gazdálkodás elvét.

A költségvetés a kormányzás szempontjából alapvetően fontos pénzügyi egyensúly egyik elemét alkotja. A pénzügyi egyensúly azonban nem csak azt jelenti, hogy az állam bevételei és kiadásai realizálhatóak, hanem azt is, hogy a *pénz* – a fizetőeszköz – megőrzi értékállóságát, mert az *árak* stabilak maradnak. Ez a monetáris szemlélet lényege, amelynek érvényesítésére a költségvetési eszközök már nem elégségesek, a pénzforgalom irányítása különleges *banki* feladat. A monetáris politika a *gazdasági fejlődéssel* van kapcsolatban és lényegében a forgalomban lévő pénz mennyiségét befolyásolja. A monetáris politika irányításának feladatát a jegybankok, az „állam bankjai” látják. A szerepet Magyarországon a *Magyar Nemzeti Bank* tölti be. Az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy a Magyar Nemzeti Bank Magyarország *központi bankja*, amely a monetáris politikáért felel.

A Magyar Nemzeti Bank nem a szó szokásos hitelintézeti értelmében bank. Feladatai ellátása során hatósági jogkörökkel is rendelkezik és a Kormánytól független *pénzügyi kormányzati hatalmat* gyakorol. Szervezeti formáját tekintve *részvénytársaság*. Jegyzett tőkéje tízmilliárd forint névértékű, az állam tulajdonában álló részvény. A Nemzeti bank elnökét és alelnökeit a köztársasági elnök nevezi ki, az elnök törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet adhat ki, amely a Kormány rendeletével azonos jogforrási szinten helyezkedik el. A Nemzeti Bank legfőbb döntéshozó szerve a monetáris tanács, melynek hivatalból elnöke a Nemzeti Bank elnöke és tagjai az alelnökök, valamint tagjai az Országgyűlés által megválasztott tagok. A monetáris tanács legfeljebb 9 főből állhat.

A Magyar Nemzeti Bank legfontosabb monetáris politikai eszköze az *irányadó kamatláb* meghatározása. Hatósági jellegű jogosítványa annak előírása, hogy a kereskedelmi bankok betéteik mekkora részét *kötelesek* nála tartalékként elhelyezni. Ugyancsak hatósági eszköz a jegybanki *ellenőrzés*, amely csak a kereskedelmi bankok működésének jogszerűségére terjed ki.

### 3.2.5. A HELYI KORMÁNYZÁS

A klasszikus hatalommegosztási elméletek az egymás *mellett* létező hatalmi ágak elválasztását, tehát a hatalom *horizontális* megosztását tartották szem előtt. Az amerikai alkotmány föderatív államszerkezete a gyakorlatban megmutatta, hogy lehetséges hatalommegosztás *vertikális* dimenzió szerint is. *Constant* elmélete pedig már azon a megfontoláson alapult, hogy a *központi* hatalommal szemben *municipális* hatalomnak kell szemben állnia. Az államon belüli vertikális, azaz területi alapú hatalommegosztás helyes elrendezése esetén az

állam egységét ugyanúgy nem bontja meg, mint ahogy a ágazati elvet követő horizontális sem. A föderatív egységek szerinti területi hatalommegosztás elvét az államok egy része megvalósította, mások nem. A municipiális – települések és egységeik szerinti – hatalommegosztás azonban a fékek és ellensúlyok rendszerének általánosan alkalmazott módjává vált. Az ilyen jellegű elgondolások alapját az a területi egység alkotja, amelyeket *önkormányzatnak* neveznek.

Az önkormányzat eszméjének a magyar közjogi gondolkodásban jelentős hagyományai vannak. A történeti alkotmány fontos eleme – mint *Egyed István* bemutatta –, hogy a *vármegek* politikai autonómiával rendelkeztek a királyi hatalom központosító törekvéseivel szemben. Az önkormányzati hagyományt a *szocialista állam* időszakában létező tanácsrendszer igyekezett eltüntetni, a szocialista államfelfogás *demokratikus centralizmusával* ugyanis nem volt összeegyeztethető a hatalom megosztásának semmilyen jogi vagy tényleges formája. Az egységes államhatalom koncepciójában önkormányzatnak nem lehetett helye. Az 1989. évi alkotmányreform elismerte a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát. A jogszabályok – a politikai szabadság visszanyerésének lelkesedését kifejezve – olyan tágan vonták meg az önkormányzatok autonómiájának és jogainak körét, hogy voltak, akik Magyarországot „a 3200 önkormányzat köztársaságának” nevezték. Az Alkotmány és a nyomában járó törvényi szabályozás jelentősen kibővítette az önkormányzati jogokat, egyeseket önkormányzati alapjognak nyilvánított, ugyanakkor államigazgatási feladatok sokaságával is megbízta őket. Az önkormányzatok feladatai közé nem csak a helyi közügyek tartoztak, hanem sok olyan is, amelyek államigazgatási természetűek voltak, de „helyben” intézték őket.

Az önkormányzáshoz való jog elismerése azon az elven nyugszik, hogy léteznek olyan *helyi közügyek*, amelyek önálló meghatározása és intézése méltányolható, mert nem áll ellentétben az országos közérdekkel, sőt, hozzájárul annak megvalósulásához. Az önkormányzás azt jelenti, hogy a *helyi közösség* saját ügyeiben önállóan szabályozhat és dönthet, vagyis meghatározott körben *közhatalmat* gyakorol az állam felhatalmazása alapján és kifejezi a helyi közakaratot. Az önkormányzással nem a helyi közösség vesz el jogokat az államtól, hanem ellenkezőleg: az államtól kapja az erre való jogot. Ily módon az önkormányzat *része* marad az államhatalomnak. Az önkormányzás bizonyos mértékig tehermentesíti is az államot, mert egyébként neki kellene azoknak a feladatoknak az ellátására erőforrásokat fordítani, amelyeket most a közösség végez el. Annak meghatározása, hogy mi tekinthető helyi közügynek, az *állam* joga. Az önkormányzásnak átengedett helyi közügyek rendszerének ugyanis hézagmentesen illeszkednie kell a közügy és a közérdek azon általános fogalmához, amelyet az állam országosan képvisel. Mindemellett az államoknak a helyi közügy terjedelmét különbözőképpen állapíthatják meg, és ugyanannak az államnak a felfogása is változhat.

Az önkormányzat által gyakorolt közhatalom intézményi rendje mutat hasonlóságokat az államéval, de a dolog természetéből következően jóval egyszerűbb. Belső szerkezetében

nem tudnak kiépülni a hatalommegosztás formái és azok a mechanizmusok sem, amelyek jeleznék, ha az önkormányzati közhatalom túllépi törvényes kereteit. Az önkormányzat a ráruházott hatalom gyakorlásért nem csak a helyi polgároknak tartozik *felelősséggel*, hanem az államnak is. Az önkormányzati hatalmat meghatározott keretei között tartani és mintegy *ellensúlyát* képezni, alapvetően az az állam képes, amelytől az önkormányzat a helyi közhatalom gyakorlásának lehetőségét kapta. Az állam *ellenőrző* funkciója hozzátartozik a vertikális hatalommegosztás lényegéhez. A helyi önkormányzatok jogainak lényegét a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája foglalja össze, amelyhez Magyarország is csatlakozott és amelyet az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett. [6. szemelvény]

Magyarországon önkormányzatok a településeken – község, város – és a vármegyékben működnek. Sajátos Budapest kétszintű – kerületekre és a fővárosra épülő – önkormányzati rendszere. A területileg erősen tagolt magyar önkormányzati hálózatban az egyes önkormányzatok feladatkörei jelentősen különbözhetnek. Az egyes önkormányzatok törvényben megállapított *feladatai eltérőek*, és további különbségekhez vezet az a joguk, hogy feladatokat önként vállalhatnak. Mindemellett az Alaptörvény hatályba lépése után megindult az önkormányzati rendszer átalakítása, amelynek két határozott iránya volt.

Az önkormányzatok feladatköréből kikerültek azok az elemek, amelyek államigazgatási jellegűek voltak. Államigazgatási feladatok a Kormány irányítása alatt álló és az önkormányzatoktól szervezetileg elválasztott helyi államigazgatási szervek látnak el. Az önkormányzat szerveire államigazgatási jogkör csak kivételesen ruházható. E szemlélet jegyében határozottabb jelentést kapott a *helyi közügy* fogalma. Helyi közügy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése. Az önkormányzat feladata ennek megfelelően a településfejlesztés, a hulladékgazdálkodás, a településüzemeltetés, az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások biztosítása. Az önkormányzat a helyi közügyeket *szabályozhatja* és önállóan *igazgatja*. A helyi közügyek körébe eső feladatai ellátása érdekében gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, meghatározza költségvetését, önállóan gazdálkodik, vállalkozást folytathat, helyi adókat vethet ki, állami szervekhez felterjesztéssel élhet, azok döntését kezdeményezheti, más önkormányzatokkal szabadon társulhat, megállapítja szervezeti és működési rendjét. A helyi közügyek ilyen körülhatárolása arra mutat, hogy az ezek körébe tartozó feladatok az önkormányzatok működési területén szükséges szervezési és igazgatási jogokat jelentenek, és nem arra szolgálnak, hogy az önkormányzatokat szembeállítsák az állam szerveivel. Az önkormányzat az állam egészének *részeként* szervezi és igazgatja saját közösségének életét. Azok a feladatok, amelyek az állam egész közösségének szervezésére irányulnak, nem önkormányzati, hanem állami feladatok.

Ezt az elvet fejezi ki az önkormányzati rendszer átalakításának másik fontos mozzanata. A helyi *állami feladatok* ellátása érdekében a vármegyékben és a járásokban a *Kormány* általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként vármegyei-fővárosi és járási *kormányhivatalok* működnek. A vármegyei-fővárosi kormányhivatalokat a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja, a kormányhivatalok tehát a Kormányhoz, és területi szintenként egymáshoz képest is *hierarchikus* alárendeltségben állnak. Míg a területi egységekben az önkormányzatok az *önkormányzás*, addig a tőlük elkülönülő kormányhivatalok az *állami kormányzás* elvét képviselik. A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok területi kormányzati igazgatási szervek.

A kormányhivatalok feladata a *helyi államügyek* intézése. Azt az egyértelmű kormányzási elvet fejezik ki, hogy a helyi ügy és a helyi közügy nem ugyanazt a feladatkategóriát jelenti. A kormányhivatalok államigazgatási feladatai igen sokrétűek, tartományuk a szociális és gyámhivatali ügyektől az állategészségügyi igazgatáson, a munkavédelmen, az élelmiszerbiztonságon át a népegészségügyi és fogyasztóvédelmi feladatokig terjednek. Feladatkörükben a kormányhivatalok első és másodfokú államigazgatási hatóságok. Az Alaptörvényt követő törvényhozás államérdekű ügynek, államügynek minősítette az önkormányzatok *törvényességi felügyeletét* is. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet ellátása szintén a – vármegyei-fővárosi szinten működő – kormányhivatalok feladata. A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eszköztára széleskörű: az önkormányzati jogalkotás bíróság általi felülvizsgálatának kezdeményezésétől az elmulasztott jogalkotás pótlásáig és a felügyeleti bírság kiszabásáig számos jogkört foglal magában. A kormányhivatal működési területén általános koordinációs és informatikai szolgáltató tevékenységet is végez.

Az állam kormányzati céljainak egységes megvalósulása érdekében az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvétele vagy kötelezettségvállalása a Kormány hozzájárulásához köthető. E szabályozás célja, hogy az önkormányzatok pénzgazdálkodása az állam fiskális és monetáris politikájával ne kerülhessen ellentétbe.

**Háttérodalom:** *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: TRÓCSÁNYI László és SCHANDA Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Budapest: HVG-ORAC. 2012. 195–286. old. [a szöveg legörgethetően csatolva]

**Jogsabályi háttér:**

Magyarország Alaptörvénye. Az Állam című fejezet 1–7. cikk, 9–23. cikk, 31–35. cikk. [a szöveg legörgethetően csatolva]

**5. szemelvény:** A 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 1. számú melléklete [a szöveg legörgethetően csatolva a tananyag megjelölt részéhez]

**6. szemelvény:** 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről [a szemelvény legörgethető formában a tananyag megjelölt helyén.]

**Ellenőrző kérdések:**

1. Mi a kormányzás?
2. Egy vagy két kamarás törvényhozást?
3. Az Országgyűlés törvényhozó tevékenysége.
4. Az Országgyűlés ellenőrző tevékenysége.
5. A köztársasági elnöki hatalom elemei.
6. A Kormány jogkörei.
7. A kormány tagjainak jogállása.
8. Az államigazgatás központi szervei.
9. A közpénzügyek kormányzása.
10. A helyi kormányzás és határai.

## 3.3. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS SZERVEI ÉS INTÉZMÉNYEI

### 3.3.1. MI AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS?

Az igazságszolgáltatás a *megsértett jogrend helyreállítását* célzó *ítélkező* tevékenység. A korai feudalizmusban a jog az uralkodó uradalmának, azaz országának „tartozéka” volt, ezért az ítélezés joga az uralkodót illette meg. Akkor élt vele, ha országa rendje – amit szokások és törvények határoztak meg – sérelmet szenvedett. Az ítélezés az országos rend fenntartásaként az uralkodás elsődleges eszköze volt. Az érett feudális államban az ítélezési szükségletek tömegessé válása miatt az uralkodó állandó bíróságai látták el ezt a feladatot, ám ennek következtében az ítélezés közvetlen uralmi szerepe elhalványodott. A mai igazságszolgáltatási szervezetrendszerre emlékeztető hivatalnoki igazságszolgáltatási szervezet a kései feudalizmusban, az abszolutista állam idején jött létre. A polgári állam igazságszolgáltatási elvét: az ítélezés törvénynek való teljes és feltétlen alávetettségét a felvilágosodás államelmélete fogalmazta meg és *Montesquieu* hatalommegosztás-elmélete közvetítette korunknak. Az igazságszolgáltatás funkciója és tartalma azonban nem változott. Ítélezésre azért van szükség, mert a jogrend épsége megbomlott és azt a törvény alkalmazásával helyre kell állítani. Az igazságszolgáltatás ítélete a törvényből levont következtetés, aminek pontosan azt kell kijelentenie, amit a törvény elrendelt. Az ítélet nem felel meg a törvény értelmének,

ha a törvény megértését bármilyen külső körülmény zavarja, ezért az igazságszolgáltatásnak függetlennek kell lennie, hogy a bíró kizárólag a törvény értelmére koncentrálhasson. Ítéletét sem befolyás, sem szenvedély, hanem csakis a törvény vezeti. Az ítélkezésnek ezt a szigorú racionalistását a jogelmélet szabadjogi irányzata megkérdőjelezte és időről időre ma is megkérdőjelezi, de a polgári jogállam alapkövetelménye, hogy a bírói döntésnek nem a szubjektivitáson, hanem a törvény objektív jelentésén kell alapulnia, ma is érvényes.

Az igazságszolgáltatás klasszikus képlete a *jogvitákat* eldöntő ítélkezés, a *peres eljárás*. A bíró a felek vitájában – melynek tárgya magánjogi vagy büntetőjogi természetű egyaránt lehet – „igazságot tesz”, vagyis megállapítja, hogy a törvény értelmében melyiküknek mit kell tennie a megsértett jogrend helyreállítása érdekében. *Magyary Géza* 1913-ban megjelent tekintélyes perjogi tankönyvében azt állította, hogy per nélkül nem lehet igazságszolgáltatásról beszélni, bíró pedig csak az, aki perben hoz ítéletet. A 19. század második felétől a független igazságszolgáltatás szervezete alkalmazhatónak tűnt olyan ügyekben is, amelyek nem jogvitát bírálnak el, de a döntés vagy a tevékenység pártatlanságának biztosítékait komoly megfontolások teszik szükségessé. Az igazságszolgáltatás függetlenséget biztosító garanciákkal körülvett szervezete feladatkörébe utaltak olyan *nemperes* ügyeket is, amelyekben a jogbiztonság vagy a hitelesség érdeke a bíróság eljárását célszerűnek mutatta. Ezt a fajta tevékenység *jogszolgáltatás*. Ugyanezen érdekek alapján teszik a bíróságok feladatává, hogy bizonyos nyilvántartásokat vezessenek és adatokat kezeljenek. Ez a tevékenység lényegében *közigazgatási* tevékenység. A modern bíróság nem csak az igazságszolgáltatás szerve, hanem más feladatokat is ellát. Az igazságszolgáltatás és a bíróság kifejezések tartalma csak részben fedi egymást.

Az Alaptörvény az igazságszolgáltatás és a bíróságok kapcsolatában fordulatot hozott. *Nem* fogalmazza meg ugyanis az igazságszolgáltatás *bírói monopóliumának* elvét. Úgy rendelkezik, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Ha a monopólium elvét akarta volna kifejezni, akkor azt a szabályt mondta volna ki, hogy a bíróságok látják el az igazságszolgáltatási tevékenységet. Törvény egyes jogvitákban más szervek eljárást is lehetővé teheti.

### 3.3.2. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS EGYSÉGE

A polgári állam kialakításában a 19. század elején a jogegyenlőség eszméje meghatározó szerepet játszott. Az igazságszolgáltatás szervezetére ez azzal a következménnyel járt, hogy mindenki ügyében *ugyanazoknak* a bíróságoknak kellett ítélkezniük. A rendkívüli bíróságok megszüntetése egyben a *rendes* bíróságok *egységes* rendszerének megteremtését is jelentette. Fokozatosan erősödtek azonban azok az érvek, hogy az ügyek meghatározott csoportjai az ítélkezésben olyan különleges ismereteket igényelnek, amelyek indokolják, hogy az

egységes bírósági szervezetrendszeren belül *különbíróságok* létezzenek. Különösen a francia alkotmányjogászok jártak élen annak hangoztatásában, hogy a közigazgatási ügyek rendes bírósági eljárásban nem intézhetőek, szükség van a *közigazgatási bíráskodás* elkülönült szervezeti rendjére. E tekintetben az egyik legdifferenciáltabb képet Németország mutatja, ahol pénzügyi, társadalombiztosítási, közigazgatási és munkaügyi különbíróság is van.

A *különbíróságok* az ítékezés ágazati szemléletét fejezik ki, és a bíróságok szakosodásának tekintendők. A külön bíróságok ellenére a bírósági szervezet egységes mindaddig, amíg a rendes és különbíróságok láncolata egyetlen legmagasabb bírósági fórum alatt egyesül. A különbíróságok nem rendkívüli bíróságok, mert működésük nem privilégiumokon vagy diszkrimináción alapul. A bírósági szervezet differenciált rendszere nem sérti a jogállam elvét, és annak eldöntése, hogy a rendes bíróságok mellett legyenek-e különbíróságok, az ítékezés hatékonyságáról vallott elméleti és politikai nézetek függvénye. Különbíróságok létrehozását az Alaptörvény megengedi, de nem teszi kötelezővé.

Az ítékezés szakosodása nem csak külön bíróságok felállításával, hanem a rendes bírósági szervezet *belső tagolásával* is megvalósítható. Büntető, polgári, gazdasági, katonai ügyekben ugyanannak a bíróságnak külön rendszerbe szervezett tanácsai is ítélezhetnek. A rendes bíróságok szervezetében ilyen fajta *szakosodás* akkor is jelen van, ha mellette történetesen különbíróságok is léteznek. A belső szakosodás a legkiépültebb formában a legfelső bíróságok szervezetében mutatkozik meg.

Az igazságszolgáltatás egységének döntő fontosságú aspektusa az *ítélkezés* egysége. Bármilyen elv szerint szabályozzák is a bírói jogalkalmazás kereteit és határozzák meg a bíróságok szervezeti rendjét, soha nem küszöbölhető ki, hogy azonos tárgyú ügyekben ne szülessenek elérő tartalmú ítéletek. Ez mindig veszély a jogbiztonságra nézve. Az ítékezés egységességének előmozdítására alapvetően kétféle módszer alakult ki.

A *common law* alapú jogrendszerekben az ítékezés egységességét a *bírói esetjog* iránymutató szerepe segíti. A bíróságok szintjei között semmiféle hierarchia nincs, de van ilyen az ítéletek között. Az ítéletek között az alapvető elrendező elv az elsőbbség, ezt fejezi ki a *stare decisis* precedens jogi doktrínája. Az elv a római jog egyik szentenciájának – *stare decisis et non quieta movere* – a továbbélése és azt a követelményt támasztja a mai bíróval szemben, hogy tartsa meg a korábbi precedensben foglalt jogelvet és ne vitassa a vitathatatlant. A *római-germán* jogcsaládhoz tartozó kontinentális jogrendszerekben ez az elv nem alkalmazható. Az e jogrendszer meghonosított országokban általában a legfelső bíróságok rendelkeznek valamilyen útmutatás jogával az egységes ítékezés érdekében. *Elvi döntésnek* nevezett határozataik nem jogszabályok ugyan, de kötelező mércét jelentenek az alacsonyabb szintű bíróságok számára.

A Magyarországon a legfelső bíróság szerepét betöltő *Kúria* az ítékezés egységességének biztosítása céljából az alsóbb bíróságok befolyásolására többféle eszközzel is rendelkezik. Az eltérő joggyakorlat észlelése esetén *jogegységi határozatot* hozhat, amely valamennyi



bíróságra *kötelező*. Emellett 2020 óta az ún. jogegységi panasz eljárás – kvázi jogorvoslati eszközként – a jogkeresők rendelkezésére áll. Ez a Kúria törvényben meghatározott, jogegységet sértő döntéseivel szemben vehető igénybe, s akár az adott döntés megsemmisítésére is vezethet.

### 3.3.3. A BÍRÓSÁGOK IGAZGATÁSA

A bíróságok, mint minden nagy szervezetrendszer, igazgatásra szorulnak. Az ítélkezés és más bírói tevékenység személyi, dologi, pénzügyi feltételeinek biztosítása – *igazgatás*. Mindig fontos kérdés, hogy az igazgatás milyen formáját és módszerét lehet alkalmazni ahhoz, hogy az igazgatott függetlensége ne sérüljön. A nemzetközi gyakorlatban vannak példák a bíróságok önigazgatásra és a bíróságok külső állami igazgatására is. Az előbbi esetben az igazgatás a bírói önkormányzat sajátos alakzatában valósul meg, az utóbbi esetkörben külön célra szervezett állami szerv látja el a bíróságok igazgatásának feladatait. A két modell között átmeneti formák is léteznek. Az államtani probléma mindig az, hogy az igazgatás a bíróságot mint szervezetet vagy az igazságszolgáltatást mint tevékenységet érinti-e.

Az Alaptörvény elfogadását követően a bíróságok igazgatásának rendszere átalakult. Az 1997. évi igazságügyi reform nyomán a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végezte, amely túlnyomóan hivatásos bírákból álló testület volt, a Legfelsőbb Bíróság elnökével az élen. Az államot az igazságügy miniszter képviselte benne. Összeségében ez a testület önigazgatási jellegű formának volt tekinthető. Az Alaptörvény ezt a konstrukciót a *külső igazgatás* rendszerével váltotta fel. A bíróságok igazgatását ebben a konstrukcióban az Országos Bírósági Hivatal látja el, melyet egyszemélyi felelősséggel az Országgyűlés által kilenc évre megválasztott elnök vezet. Az elnök igazgatási jogköre széles: egyebek mellett javaslatot tesz a bíróságok éves költségvetésére, feladatokat lát el az ügyek elosztásával és a bírák munkaterhével kapcsolatban, javaslatot tesz a bírák kinevezésére, kinevezi a törvényszékek és az ítélőtáblák elnökeit. Az elnök évenként beszámol az Országgyűlésnek a bíróságok általános helyzetéről. Tevékenységét a 15 hivatásos bíróból, köztük a Kúria elnökéből álló *Országos Bírói Tanács* ellenőrzi.

### 3.3.4. MAGYARORSZÁG BÍRÓSÁGAI

Magyarország bírói rendszerét nem az Alaptörvény, hanem sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény a Kúriára és a különbíróságok létrehozásának lehetőségére tartalmaz rendelkezéseket, valamint azt mondja ki, hogy a bírói szervezet többszintű.

A magyar bírósági rendszer alapját a *járásbíróóságok* alkotják, amelyek első fokon járnak el. A járásbíróóság széles hatáskörrel rendelkezik, de nem általános hatáskörű első fokú bíróság, mert közigazgatási és munkaügyekben az első fokú hatáskör a 20 törvényszék közül kijelölt regionális illetékességű 8 törvényszéket illeti. Meghatározott ügyfajták intézésére mindkét első fokú bíróságon csoportok létesíthetők.

A bírósági rendszer második szintjét a megyeszékhelyeken működő *törvényszékek* alkotják. A törvényszék meghatározott ügyekben elsőfokú bíróság, és másodfokon elbírálja az elsőfokú bíróságok határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket. Egyes törvényszékeken – annak szervezetébe betagozódva – katonai ítélkező tanácsok vannak, mindig elsőfokú fórumként. A törvényszékek belső szakmai tagolódása a kollégium.

A következő szinten a földrajzi régiókban működő *ítélőtáblák* helyezkednek el. Az ítélőtábla elsőfokú hatáskört nem gyakorol, csak jogorvoslati kérelmeket bírál el. Vannak azonban olyan ügyek, amelyeknél az ítélőtáblák nem rendes másodfokú bíróságok. Közigazgatási perekben a törvényszékek ítéletei ellen benyújtott fellebbezéseket nem a fórumrendszer következő fokozatát jelentő ítélőtáblák bírálják el, hanem az igazságszolgáltatási rendszer csúcán álló Kúria. Munkaügyi perek esetében a törvényszéki ítéletek elleni fellebbezés tárgyában az illetékes ítélőtábla dönt.

A bírósági rendszer legfelső szintjén a *Kúria* áll. A Kúria Magyarország legfőbb bírói szerve. A Kúria kettős funkcióval rendelkezik. Egyrészt elbírálja a törvényszékek és az ítélőtáblák határozata ellen előterjesztett jogorvoslati kérelmeket. Másrészt biztosítja a bíróságok jogalkalmazási tevékenységének egységét. Emellett első és egyetlen fórumként jár el az önkormányzatok rendeletalkotásával kapcsolatos ügyekben. A Kúria belső szakmai tagozódásában nem csak a jogágak szerinti specializálódás, hanem a jogegységesítés is szervező elv.

**Háttérodalom:** *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: TRÓCSÁNYI László és SCHANDA Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Budapest: HVG–ORAC. 2012. 307–329. old.

**Jogszabályi háttér:** Magyarország Alaptörvénye. Az Állam című fejezet. 25–29. cikk.

**Ellenőrző kérdések:**

1. Az igazságszolgáltatás és a bírósági szervezet kapcsolata
2. Rendes bíróságok és különbíróságok.
3. Az ítélkezés egységességének biztosítékai.
4. A bíróságok igazgatása.
5. Magyarország bíróságainak rendszere.

## 3.4. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELMEINEK INTÉZMÉNYEI

### 3.4.1. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG VÉDELMEINEK LÉNYEGE ÉS RENDELTETÉSE

Az államról való gondolkodásban régi eszme, hogy szükség van olyan intézményre, amely *örökös* afelett, hogy a hatalom helyes elrendezése ne torzuljon el. A középkor politikatörténetében látható, hogy ezt a jogot a *pápa* és az *egyház* magának követelte. Államtani értelemben azonban először *Althusius* fogalmazta meg, hogy – antik előzmények mintájára – létre kell hozni az *eforusok* testületét a hatalmat gyakorló *summum magistratus* ellenőrzésére. Az alkotmányosság intézményes védelmének gyakorlatilag megvalósítható módjához azonban az utat a hatalommegosztás államszervezési elvének az *írott alkotmányhoz* kapcsolódó megjelenése nyitotta meg. Erre az *amerikai alkotmányozás* menetében került sor. Az alkotmányosság védelmének intézménye az *alkotmánybíráskodás*.

Az alkotmánybíráskodás lényegét és alkotmányvédő szerepét – jóllehet ezt a kifejezést nem használta – *Alexander Hamilton* fogalmazta meg a *Föderalista értekezések* utolsó fejezeteiben. Az állam intézkedései – legyenek azok törvények vagy egyediek – gyakorlatilag a bíróságok közreműködésével vihetők keresztül. Az alkotmányt a bírának alaptörvénynek kell tekinteniük, és döntéseiket az alaptörvény értelmében kell meghozniuk. Kötelesek semmisnek *nyilvánítani* az alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket, mert nem lehet érvényes az a törvény vagy intézkedés, amely ellentétben áll az alkotmánnyal. [7. szemelvény] Ez az okfejtés jelenik meg néhány évvel később a *Marbury v. Madison* ügyben, amelyet az alkotmánybíráskodás tényleges kezdeteként tartunk számon. Az európai jogi hagyományokkal a bírói hatalom ilyen értelmezése nem egyeztethető össze. A kontinensen ezért a bíróságok ilyen általános alkotmányvédő szereppel a bírói hatalom természetéből következően nem rendelkezhetnek. Ezért javasolta *Kelsen*, hogy létre kell hozni az alkotmányosság védelmére egy olyan testületet, amelynek törvényben megállapított hatáskörei jogot adnak az állam alkotmányellenes aktusainak *megsemmisítésére*. Az első alkotmánybíráskodást Ausztriában hozták létre 1920-ban. Több ország tekintette mintának az 1950 óta működő német Szövetségi Alkotmánybíráskodást. Az európai típusú alkotmánybíráskodás lényege, hogy az állam alkotmányellenes aktusai *nem lehetnek érvényesek*, ezt a tényt és ennek következményeit egy erre rendelt testületnek külön meg kell állapítania.

### 3.4.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS HATÓKÖRE

Alkotmányosságról akkor beszélhetünk, ha az alkotmány a maga teljességében megvalósul. Az állam alkotmányellenes állapotot vagy helyzetet kétféleképpen idézhet elő. Lehetséges, hogy olyan szabályt alkot, ami nem egyeztethető össze az alkotmánnyal. Az alkotmányellenes jogszabály közelebbről meg nem határozható alkotmányellenes állapotot hoz létre, mert az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának mindig és szükségképpen alkotmányellenes következményei vannak. Az alkotmánybírászkodásnak az a területe, amely a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja a *normakontroll*. Előfordul azonban az is, hogy a jogszabály, amit az állam alkalmaz, tökéletesen megfelel az alkotmány előírásainak, ám alkalmazása alkotmányellenes. Az alkotmányellenes jogalkalmazás a konkrét esetben azt hozza alkotmányellenes helyzetbe, akire nézve alkalmazták. Ezt a hibát normakontrollal nem lehet kiküszöbölni, mert a jogi aktusban nincs alkotmányosan kifogásolni való. Ilyen esetben, mintegy a jogszabálytól függetlenül, az állam meghatározott cselekvésének alkotmányellenessége a probléma. Az állam egyedi cselekményeinek alkotmányellenességét panasz hozza az alkotmánybíróság tudomására, ezért az alkotmánybírászkodásnak ezt a területét *alkotmányjogi panasz* eljárásnak szokták nevezni. Az alkotmányosság védelmének mind a normakontroll, mind az alkotmányjogi panasz eljárást át kell fognia. Ha bármelyik hiányzik az alkotmánybírászkodás hatóköréből, az alkotmányosság védelme fogyatékos marad.

Az amerikai és a hozzá hasonló rendszerekben az alkotmánybírászkodás feladatait a rendes bíróságok látják el, élükön az állam legfelső bíróságával. Az alkotmánybírászkodás ezekben az országokban mintegy a rendes bírászkodás „mellékterméke”. A bírósági eljárás *felei* indítványokkal terelhetik át a rendes bírósági eljárást alkotmánybírászkodási jellegűvé. Az európai típusú alkotmánybíróságok esetében azonban nem ez a helyzet, itt az *indítványozásra jogosultak* körét külön szabályok szerint meg kell határozni. Nem közömbös, hogy miként alakul az indítványozók köre. Ha ez túl szűken van megvonva, hiába rendelkezik az alkotmánybíróság megfelelő hatáskörökkel, az alkotmányosság védelme érdekében nem mindig tud eljárni. Az indítványtételre jogosultak adekvát meghatározása különösen a normakontroll eljárásoknál fontos. Az alkotmányjogi panasz eljárásban az indítványozó általában adott az alkotmányellenesség sérelmét elszenvedő személyében. Lényeges azonban, hogy a sérelem bekövetkezésén túl milyen jogi előfeltételek teljesülését támasztja a jogalkotó ahhoz, hogy a panasz benyújtható legyen.

A magyar Alkotmánybíróság első törvényi szabályozása 1989-ben a normakontroll eljárást kezdeményezését – mintegy *actio popularis* formájában – bárki számára lehetővé tette. Az alkotmányjogi panasz eljárást ezzel szemben nem tette lehetővé, kizárva így az alapvető jogokkal kapcsolatos alkotmányossági védelmet. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011-es törvény e tekintetben lényeges változást hozott. A normakontroll területén megszüntette a bárki általi indítványozás lehetőségét, ezzel szemben megteremtette az alkotmányjogi

panasz eljárást mindenki számára, aki másként nem kapott jogorvoslatot sérelmére. Az új törvénnyel a jogalkotó az alkotmányosság védelmének súlypontját az *alapjogokra* helyezte, minthogy alkotmányjogi panasz eljárás keretében az Alkotmánybíróság ezek érvényesülését vizsgálja.

Az alkotmánybíráskodás jogelméleti alapja, hogy az alkotmányba ütköző állami aktus érvénytelen. Ha érvénytelen, akkor úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. Az alkotmányellenesség megállapítására azonban mindig utóbb, vagyis akkor kerül sor, amikor ez a jogszabály már változásokat okozott az életviszonyokban. Ezeket visszaállítani eredeti állapotukba, mintha semmi sem történt volna, szinte soha sem lehet. Az alkotmánybíráskodás nagy problémája, hogy az érvénytelenség – visszaállíthatatlanság ellentmondását hogyan lehet feloldani.

Az egyik lehetőség a jogszabályok előzetes alkotmánybíróági normakontrollja. Ha a jogszabály alkotmányosságát az alkotmánybíróságok azelőtt vizsgálhatják, hogy hatályba léptek volna, akkor nem alakulhatnak ki olyan helyzetek, amelyeket utóbb nem létezőnek kell tekinteni. Az *előzetes normakontroll* megakadályozza, hogy alkotmányellenes jogszabályok keletkezzenek. Ez ellen a gyakorlatilag kétség kívül hasznos módszer ellen azzal lehet érvelni, hogy az előzetes normakontroll a jogalkotási folyamat résztvevőjévé tesz azt, aki gyakorolja. Az alkotmánybíróság így a „negatív” értelemben vett törvényhozónak tekinthető. Az előzetes normakontroll eljárásban hozott alkotmányellenességet megállapító döntés lényegét tekintve abszolút törvényhozási vétó. Előzetes normakontrollra nem csak a magyar Alkotmánybíróságnak van lehetősége. A francia Alkotmánytanács a legutóbbi időig kizárólag előzetes kontrollt gyakorolhatott a törvények meghatározott fajtája – az organikus törvények – felett. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontrolljoga és a Költségvetési Tanács költségvetési törvényhez való hozzájárulási joga között is nagy a hasonlóság, azzal az eltéréssel mégis, hogy az Alkotmánybíróság „vétójakor” a törvényt már elfogadták, csak nem lehet kihirdetni, a Költségvetési Tanács „vétója” pedig egy lépéssel előbb már a törvény elfogadását is megakadályozza, azt tehát szavazásra sem lehet bocsátani.

Az alkotmányellenes jogszabály elvileg szükséges érvénytelenségének kimondásából következő problémák elkerülésének másik lehetséges módja, ha az alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisíti. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályt a megsemmisítés időpontjától nem lehet alkalmazni, ám ha ezen időpont előtt már alkalmazták, akkor a megsemmisítés hatása az akkor keletkezett jogviszonyokra nem terjed ki. A megsemmisítésnek nem következménye, hogy a jogszabályt úgy kell tekinteni, mintha sohasem létezett volna. Az Alkotmánybíróságnak van lehetősége a megsemmisítés mellett dönteni, sőt a megsemmisítés időpontját egy jövőbeli időpontban is meghatározhatja. A jogszabály hatályba lépésének és megsemmisítésének időpontja szükségképpen eltér, ezért mindaz, amit a kettő között a jogszabály okozott, továbbra is érvényes marad.

A két alapvető területe: a normakontroll és az alkotmányjogi panasz eljárás mellett néhány más kérdés eldöntésére is kiterjed az alkotmánybíróságok hatásköre. Azokban az országokban, hogy alkotmánybíráskodást rendes bíróság végez, ezek a „kiegészítő” tárgykörök nem tartoznak az alkotmánybíráskodás fogalmába. Az alkotmánybíróságok többnyire *állambíróságok* is, azaz az állam közjogi főméltóságai jogi felelősségre vonásának fórumai. Döntenek *hatásköri* jogvitákban és néhány országban a *pártok alkotmányellenességének* kérdésében is. A *népszavazással* elrendelésével összefüggő kérdések alkotmányosságának vizsgálatára ugyancsak lehet hatáskörük.

### 3.4.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KORLÁTAI

Az alkotmánybíróságok eljárásuk során szükségképpen értelmezik az alkotmányt, de ezen túlmenően néhány alkotmánybíróságnak arra is jogköre van, hogy az alkotmány egyes tételeit konkrét ügytől függetlenül, általánosan értelmezze. Akár addig terjedően, hogy az alkotmánybíróság kialakít egy „alternatív” alkotmányképet. Ez az eset ritkán fordul elő, mert az alkotmánybíróságok általában alkotmányértelmezési alapnak fogadják el a *bírói önkorlátozás (judicial self-restraint)* elvét. Maga az elv és annak néhány alkalmazási formája az *amerikai Legfelső Bíróság* gyakorlatában alakult ki, de európai alkotmánybíróságok is hivatkoznak rá alkotmányértelmezéseikben. Az önkorlátozás elve azt jelenti, hogy például *politikai természetű kérdésekben* akkor sem döntenek, ha annak vannak alkotmányossági vonatkozásai. Ezen az alapon a német Szövetségi Alkotmánybíróság nem vizsgálta a Német Demokratikus Köztársasággal való együttműködés alkotmányosságát, jóllehet, azt közvetlen összefüggésbe lehetett hozni az alaptörvény újraegyesítési klauzulájával.

Az alkotmánybíróságok hatáskörének csökkentését az alkotmányok is megállapíthatják. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság normakontrollra és alkotmányjogi panasz elbírálására vonatkozó jogkörét a költségvetési és adótörvények esetében csak meghatározott alapjogokkal összefüggésben gyakorolhatja. A meghatározott törvényekkel kapcsolatos hatáskörök részleges felfüggesztése hasonlít ahhoz a hatáskör-korlátozáshoz, amit az Alaptörvény e törvények elfogadásánál az Országgyűlés elé állított.

### 3.4.4. AZ OMBUSMAN-TÍPUSÚ JOGVÉDELEM LÉNYEGE

XII. Károly svéd király 1713-ban létrehozott egy hivatalt, amelynek az volt a feladata, hogy a királyi hivatalnokokat és bírákat ellenőrizze: a törvények és kötelességük szerint végzik-e tevékenységüket. 1809-ben a svéd parlament független tisztségviselőt nevezett ki a pol-

gárok jogainak védelmére. Ez az ombudsmanintézmény eredete. Ma szinte minden európai államban működik ombudsman, igen változatos intézményi rendben és hatáskörrel. Két alapvető típus azonban megkülönböztethető. Az 1955 óta létező dán ombudsman elsősorban a *közigazgatás törvényességének ellenőre*. Az 1981 óta működő spanyol ombudsman az *alapvető jogok* védelmének feladatait látja el.

Az ombudsmanintézmény legfontosabb jellemzője, hogy széles körű vizsgálati jogosultsággal rendelkezik, de *döntési hatalma* általában nincs. Eljárása gyors és rugalmas. Észrevételeket, ajánlásokat, javaslatokat tesz, anélkül, hogy kényszerítő állami hatalom állna mögötte. Legfőbb támogatója a nyilvánosság ereje. Alighanem a „legcivilebb” állami intézménynek lehet az ombudsmant tartani. Többnyire a törvényhozás emeli tisztségébe, de a parlamenttel szemben is független. Akkor jár el, ha „visszásság”, „rossz gyakorlat” jut a tudomására. E fogalmak egyike sem azonosítható maradéktalanul az állam jogérvényesítő gyakorlatában használatos „alkotmány sértés” vagy „törvény sértés” kategóriáival. A visszásság olyan hiba, ami nem maga a törvény sértés, hanem annak oka. Az ombudsman-típusú jogvédelem ezért jellemzően *megelőző* jogvédelem. Eljárásának végén, amikor ajánlást vagy javaslatot tesz, elsősorban nem a konkrét sérelmet orvosolja, hanem igyekszik a továbbiakat megelőzni.

Az ombudsmanintézmény *személyes* jellegű, ezért funkciója inkább azt kívánja, hogy egy ombudsman lásson el ilyen típusú feladatokat. Van azonban olyan nézet is, hogy a különösen sérülékeny jogok mindegyike saját ombudsmant kíván. Számos országban létezik a gyermekek, a kisebbségek, a betegek jogainak vagy a környezet állapotának védelmére szakosodott ombudsman. Általános gyakorlat, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos jogokat külön ombudsman védi.

Az ombudsman széles körű vizsgálati joga az állam szerveinek meghatározott részére terjed ki. Hatáskörébe a közigazgatás szervei és a közszolgáltatásokat monopolhelyzetben teljesítő szervek tartoznak. Az igazságszolgáltatás szervei ritka kivételleként csak néhány országban lehetnek az ombudsman ellenőrzésének tárgyai. Az ombudsman eljárásának meghatározó szempontja, hogy a vizsgálható szervek hatáskörét köteles tiszteletben tartani. Különösen érvényes ez akkor, ha olyan független szerveket is vizsgálhat, mint a bíróságok.

### 3.4.5. AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYE MAGYARORSZÁGON

2011 óta az ombudsman típusú jogvédelem feladatait Magyarországon az *alapvető jogok biztos*a látja el. A biztos *alapjogvédelmi* tevékenységet lát el, és eljárását bárki kezdeményezheti, akinek megítélése szerint a hatóság alapvető jogát sérti, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. Az alapvető jognak az Alaptörvényben nevesített jognak és nem általános emberi jognak kell lennie.

Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott *visszasságokat* kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében intézkedéseket kezdeményez. Munkájában a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó két helyettese segíti, akiknek azonban önálló vizsgálati jogosultságuk nincs.

Az alapvető jogok biztosának jogvédő tevékenységéhez hasonló feladatokat Magyarországon *más szervek* is ellátnak egy-egy igazgatási terület tekintetében. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság államigazgatási szerv ugyan, de egyéb feladatai mellett olyan tevékenységet is végez, mint az adatvédelmi ombudsman. Az Emberi Erőforrások Minisztériumában működő oktatási jogok miniszteri biztosa olyan tevékenységet végez, mint egy szakosított ombudsman, jóllehet nem rendelkezik az ombudsman szervezeti függetlenségével.

Az alapvető jogok biztosának hatásköre – működésének megkezdése óta – jelentősen kibővült. Például a megszüntetése előtt szakosított jogvédelmi szervként működő Független Rendészeti Panasztestület feladatait az alapvető jogok biztosa vette át. Ehhez hasonlóan bővült az ombudsman hatásköre az Egyenlő Bánásmód Hatóság feladataival is Ezen ügyek specialitását azonban az adja, hogy az alapvető jogok biztosa – az ombudsmani jogvédelem szempontjából atipikus módon – közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el, így akár bírságot is kiszabhat.

**Háttérodalom:** *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: TRÓCSÁNYI László és SCHANDA Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Budapest: HVG-ORAC. 2012. 343–374., 252–261. old.

**Jogszabályi háttér:** Magyarország Alaptörvénye. Az Állam című fejezet. 24. cikk, 30. cikk.

**7. szemelvény:** Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest: Európa Könyvkiadó. 1998. 552–561. old. (78. sz.) [a szöveg legörgethetően csatolva a tananyag megjelölt helyéhez]

**Ellenőrző kérdések:**

1. Mi az alkotmánybíráskodás jogi logikája?
2. Mi a normakontroll lényege?
3. Hogyan védi az alkotmányjogi panasz az alapvető jogokat?
4. Milyen korlátai vannak az alkotmánybíráskodásnak?
5. Az ombudsman-típusú jogvédelem fő vonásai.



**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Dr. Deli Gergely rektor

Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

**Olvasószerkesztő:**

Császár-Biró Anna

**Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

**ISBN 978-963-498-552-5**

Az eredeti 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** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**