



HALÁSZ IVÁN

A MAGYAR ÁLLAM INTÉZMÉNYRENDSZERE, ANNAK ALKOTMÁNYJOGI ÉS KÖZJOGI ALAPJAI

KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Intézet

Szerző:

© Halász Iván 2016.

Kiadja:

© NKE, 2016.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Patyi András
rektor

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

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



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

Bevezetés – államtani és alkotmányjogi alapok.....	4
Magyar alkotmánytörténet és a jelenlegi közjogi rendszer alapjai	5
A magyarországi választási rendszer és a választójog	11
Hatalommegosztás magyarországon.....	14
A nemzeti, az önkormányzati és az uniós szint közötti hatalommegosztás kérdése	23
Az egyes mandátumok hossza, az eskütétel problémája és az interpellációk kérdése	27
Az alkotmányozás, a törvényhozás és az egyéb jogalkotás.....	29
A jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás fórumai	37
A végrehajtás és a végrehajtó hatalom szervei	40
Az alapjogvédelem legfőbb intézményei.....	45
Az állami ellenőrzés szervei, a magyar nemzeti bank és egyéb szervek, illetve szolgálatok.....	55

BEVEZETÉS – ÁLLAMTANI ÉS ALKOTMÁNYJOGI ALAPOK

Az állam nem könnyen definiálható fogalom. Rendszerint a következő ismérvekkel szokták azonosítani: az államhatárokkal körülhatárolt terület, az ezen a területen élő lakosság és az egészét átfogó, megszervező főhatalom, amely az adott terület és lakosság nevében lép fel. A hétköznapi nyelvben ugyanakkor szűkebb értelemben is lehet beszélni az államról – ilyenkor általában az államhatalmi szervekre és az azokat kiszolgáló közigazgatásra gondolunk. Kérdés, hogy az önálló állami létezés szükséges-e mások (azaz a külvilág, mindenekeelőtt az államok és a nemzetközi szervezetek) egyértelmű elismerése is.

A magyar állam Európa legrégebbi államai közé tartozik, hiszen 2000-ben ünnepelhettük a magyar államiság ezredik születésnapját – konkrétan az államalapítónak tekintett Szent István király megkoronázásának az ezredik évfordulóját. Tény, hogy a magyar állam nem mindig tudta megőrizni teljes függetlenségét, szuverenitását, valamint területi integritását, de soha nem tűnt el Európa térképéről – sem a török hódoltság idején, sem a hosszú Habsburg-időszak alatt, sem a különböző XX. századi diktatúrák idején.

A hosszú időszak alatt természetesen a magyar államiság nagyon sok területi és tartalmi változáson esett keresztül. A modern korra jellemző polgári alkotmányos berendezkedés kiépítése a XIX. század közepe táján indult el, az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc idején. Magyarország történetében akkor először tartottak széles alapú (tehát nemcsak rendi) népképviselési választásokat, létrejött az Országgyűlésnek felelős kormány, illetve deklarálták a polgári jogegyenlőséget. A XX. század közepén pedig a Szovjetunió vezette kelet-európai blokkon belül, amelybe 1945 után Magyarország is tartozott, elkezdődött az úgynevezett népi demokratikus (1945–49), majd a szocialista modell (1949–1989) kiépítése, amely hivatalosan ugyan soha nem tagadta az emberi jogok létjogosultságát és az állampolgári egyenlőséget sem, de megfeledezett ezek konkrét garantálásáról és tiszteletben tartásáról. Az államszervezet vonatkozásában pedig kiépültek a pártállam intézményei, amelyek a kommunista párt vezető szerepére, illetve egyeduralmára támaszkodtak, és nagyon komoly összefonódás alakult ki a pártszervek és az állami szervek között.

Az utolsó markáns átalakulásra a békés demokratikus átmenetnek is nevezett 1989/1990-es rendszerváltás idején került sor, amikor Magyarországon is kialakult a polgári demokratikus és jóléti európai államokra jellemző közjogi modell. Ez a modell alapvetően a jogállam

miságra, a hatalommegosztásra, az alapjogok tiszteletére és a népképviseleti demokráciára épül. Ebben az időszakban egy sor olyan új intézmény jelent meg Magyarországon, amelyek itt korábban nem léteztek – ilyen volt például az Alkotmánybíróság és az ombudsman.

Ezekkel az alapvető államszerkezeti és alapjogi kérdésekkel foglalkozik az alkotmányjog, amelyet a közjognál szűkebb kategóriaként is fel lehet fogni, hiszen a közjogba az alkotmányjogon kívül beletartozik például a közigazgatási és a pénzügyi jog is. Az alkotmányjog legfőbb területe tulajdonképpen a hatalom, illetve az egyén és az állam kapcsolata. A modern és demokratikus alkotmányjog egyik legfőbb célja pedig annak a megakadályozása, hogy valamelyik hatalmi vagy társadalmi tényező a többiek fölé kerekedjen, és zsarnoki uralmat létesítsen felettük. Kevésbé drámai esetekben az egyensúlytalansági helyzetek kiküszöbölése és a rendezett törvényes hatalomváltások biztosítása is a célja.

A modern demokratikus alkotmányjog további átfogó célja annak a garantálása, hogy a népakarat megfelelően érvényesüljön, azaz az ország mindig a legitim választott szervek irányítása alatt álljon, továbbá maradéktalanul érvényesüljenek az alapjogok (azaz az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok), és se az állam ne veszélyeztesse az állampolgárait, se ők a közös ügyként és közjóként felfogott államot. Az Alaptörvénynek a hatalommegosztást deklaráló cikke ezért azt is deklarálja, hogy *„[s]enkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”* Természetesen az is fontos célkitűzés, hogy az állampolgárok egymásban se tegyenek kárt. Az alkotmányjognak tehát optimális esetben mindenkit kell megvédenie mindenkivel szemben, akár még önmagunkkal szemben is.

MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNET ÉS A JELENLEGI KÖZJOGI RENDSZER ALAPJAI

Magyarországon nagyon sokáig nem létezett egységes dokumentumba (azaz chartába) foglalt alkotmány. Ilyen alkotmányokat Európában főleg a XIX. századtól kezdve volt szokás elfogadni, amikor majdnem mindenütt végbement a polgári átalakulás. Az egységes írott alkotmány hiánya viszont nem jelenti azt, hogy a XIX. és XX. századi Magyarországon ne létezett volna alkotmányosság. Itt ugyanis már a rendi korszakban kialakult a történeti alkotmány fogalma, amely magában foglalta a különböző időszakokban és a

különböző fontos államszervezeti, illetve jogi kérdésekben megszületett alaptörvényeket. Igazából soha nem volt konkrétan tisztázva, hogy pontosan mi is tartozik ebbe a körbe, azért a jogalkalmazóknak főleg a hagyomány és a logika segített eligazodniuk ebben a szövevényes ügyben.

Az előbb már említett 1848/1849-es polgári átalakulás is tulajdonképpen a régi történeti alkotmány belső tartalmi átalakulásával ment végbe, azaz akkor sem átfogó polgári alkotmány született, hanem egy sor résztörvény és törvénymódosítás, amelyek tartalmilag kiegészítették, illetve megváltoztatták a történeti alkotmány konstrukcióját. Ez teljes mértékben megfelelt az addigi magyar közjogi hagyományoknak, és sok tekintetben megkönnyítette a változások elfogadtatását a korabeli vezető rétegekkel. Az 1848/1849 utáni magyar történeti alkotmány szellemisége és tartalma ugyanakkor jelentősen különbözött a korábbi rendi korszaktól. Magyarországon is meghonosodott a jogállam eszméje, a polgári jogegyenlőség gondolata, az emberi jogok szükségessége, a népképviseleti (azaz nem rendi) választások ideája, valamint a parlamentnek felelős kormányzás követelménye.

A történeti alkotmány tulajdonképpen egészen 1944-ig érvényesült Magyarországon. Igaz, az utolsó években egyre nagyobb gondokkal küszködött, mivel az úgynevezett zsidótörvények elfogadásával letért a polgári jogegyenlőség útjáról, és a rossz oldalon belépett a második világháborúba. 1944. március 19-én pedig a náci Németország Magyarországot is megszállta, amivel hosszú időre megszűnt a magyar állam teljes és maradéktalan szuverenitása. Magyarország a szövetségeseivel, majd megszállóival együtt végül totális vereséget szenvedett. Az 1944/1945-es esztendő tulajdonképpen a magyar államiság egyik meghatározó mélypontjának tekinthető, mégpedig politikai, gazdasági, társadalmi, demográfiai és erkölcsi értelemben egyaránt. A tatárjárás óta tulajdonképpen soha annyi embert nem halt meg az országban egyetlen év alatt, mint akkor. Ezt kiegészítette a rendkívüli anyagi pusztítás is, illetve a teljes állami szuverenitás elvesztése is.

1945 után a megváltozott geopolitikai körülmények között lassú és bonyolult újjáépítés kezdődött. Ennek egyik fontos közjogi állomása a Magyar Köztársaság kikiáltásáról szóló 1946. évi I. törvény elfogadása volt, amely nemcsak végleg eldöntötte az államforma kérdését, hanem deklarálta az emberi jogok szükségességét és szabályozta az alapvető államszervezeti kérdéseket is. Emiatt ez a törvény egyfajta ideiglenes kisalkotmánynak is tekinthető. Fontos kiemelni, hogy ez a törvény a nehéz körülmények között is demokratikus szellemben íródott, és később, a rendszerváltás idején is egyfajta fogódzóként szolgált az állam szervezeti átalakítása során.

Az átmeneti, többé-kevésbé demokratikus időszak azonban nem tartott sokáig, és 1948/1949-ben végleg eldőlt, hogy Magyarországon is létrejön a sztálinista típusú párt-diktatúra. Ez a változás az 1949. évi szocialistaalkotmány elfogadásában manifesztálódott, amely az 1936. évi szovjet (sztálinista) alkotmány mintájára készült. Bár ez a dokumentum sem tagadta az emberi jogok szükségességét, nem sokat törődött velük. Államszervezetileg pedig a hatalom egységének elvéből indult ki, amelyet az Országgyűlés képviselt.

Ezen dokumentum történelmi jelentősége abban rejlik, hogy tulajdonképpen ez volt az első olyan írott, egységes és egyetlen dokumentumba foglalt (azaz chartális) alkotmány a magyar történelemben, amely több módosítással ugyan, de negyven éven keresztül érvényesült az országban. Igaz, hogy a magyar történelem legelső írott chartális alkotmánya már 1919-ben megszületett, a Tanácsköztársaság idején, az azonban csak nagyon rövid ideig létezett, és emiatt (illetve a megoldásai idegensége miatt) nem nagyon tudott beépülni a magyar közjogi hagyományokba.

Az 1989/1990-es rendszerváltás során ugyan formálisan nem született új alkotmány, hiszen továbbra is hatályban maradt az azt magába foglaló 1949. évi XX. törvény, de a nagy alkotmánymódosításnak köszönhetően (az 1989. évi XXXI. törvény) teljesen megváltozott (demokratizálódott) annak a tartalma. Az új szöveg csak elvétele tartalmazott olyan részeket, amelyek hasonlítottak a korábbi szocialista alkotmányra (például a fővárosra, a himnuszra és a zászlóra vonatkozó részek), illetve még a dokumentum szerkezete volt hasonló. Formálisan tehát nem született új alkotmány, de anyagi (tartalmi) értelemben mindenképpen új dokumentumról volt szó, amely úgy is felfogható, mint Kelet-Közép-Európa első komplex rendszerváltó alkotmánya.

Ennek a felemás megoldásnak az volt az oka, hogy 1989-ben az új alkotmányos berendezkedésről ugyan megállapodtak a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain az akkori tárgyaló felek, de a nagy alkotmánymódosításról még mindig a régi összetételű, azaz állampárti többségű Országgyűlés szavazott, hiszen az első szabad választásokra csak 1990 tavaszán került sor. Az ellenzék egy része számára ez legitimációs problémát okozott, azért az akkor elfogadott alkotmányos szöveget a békés átmenetet elősegítő, de alapvetően csak ideiglenes megoldásnak tekintette. Hosszabb távon azzal számoltak, hogy a szabad választásokon megválasztott Országgyűlés új alkotmányt fog elfogadni. Erre azonban nem került sor, még az 1994 és 1998 közötti időszakban sem, amikor az akkori szocialista-liberális többségnek lett volna rá módja, hiszen minősített (azaz kétharmados) többséggel rendelkeztek. Az új alkotmány elmaradása főleg azért következett be, mert az akkori minősített többség részben önkorlátozta

magát, és a jobboldali ellenzék valamelyik részét is mindenképpen be akarta vonni az alkotmányozásba, másrészt a koalíciót alkotó erők között is komoly elvi feszültségek voltak az új alkotmány tartalmát illetően. Így végül egészen 2011. december 31-ig hatályban maradt az 1989/1990-ben született konszenzusos alkotmányos szöveg, amelyet az 1990. május 2-án összeült első szabadon választott Országgyűlés és az azt követően megválasztott parlamentek sokszor (összesen harmincnolcszor) módosítottak vagy egészítettek ki.

A 2010-es parlamenti választások győztesei (a Fidesz–KDNP szövetség) a rendszerváltás utáni időszak történetében másodszor szereztek az alkotmányozáshoz szükséges minősített, tehát kétharmados többséget. Szemben az 1994 és 1998 közötti időszakokkal, az új győztesek éltek is a lehetőséggel, és 2010 őszén a parlamentben elindult az új alkotmány előkészítése. Ennek során alternatívaként felmerült egy nagyon szűkszavú „magalkotmány” elfogadásának az ötlete, amelyet egy sor kiegészítő törvény konkretizálna, illetve a különböző fontos területeket szabályozó alaptörvényekből álló alkotmányos keretrendszer gondolata is. Végül 2011 áprilisában egy köztes megoldás született – az alkotmányozó honatyák és honatyák nem több alaptörvényt fogadtak el, hanem egyetlen komplex Alaptörvényt, amely azonban tartalmilag és a számozását tekintve jól elkülöníthető részekből áll (*Nemzeti hitvallás, Alapvetés, Szabadság és Felelősség, Az Állam, A különleges jogrend, Záró rendelkezések*).¹

A nagy „A” betűvel kezdődő Alaptörvény (azaz csak egy van belőle!) ugyanakkor mindennek ellenére koherens, egységes és a komplexitásra törekvő közjogi dokumentum, amely viszont más alkotmányokhoz képest szokatlanul hosszú ideologikus és historizáló bevezetéssel (a Nemzeti hitvallásnak nevezett preambulummal) kezdődik. Ebben az alkotmányozó kísérletet tett arra, hogy egyfajta látványos kapcsolatot teremtsen meg az 1944/1945-ben megszakadt történelmi alkotmány fogalma és a mai közjogi berendezkedés között. Ezt a következő fordulatok segítségével próbálta elérni: *„Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”*

1 Az Alaptörvény megszületésének körülményeiről lásd Ablonczy Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetés Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, 2011.

Ugyanakkor nem könnyű a majdnem hetven évvel ezelőtti, egyébként teljesen más közjogi állapotokkal és jogi normákkal megteremteni a kapcsolatot, és tulajdonképpen az Alaptörvény nem is teszi azt, hiszen a záró rendelkezések között a következő mondatot is meg lehet találni: „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.” Nyilvánvalóan itt az alkotmányozó nem az 1949-ben született kommunista dokumentum szövegére gondolhatott, hanem annak 1989/1990-es rendszerváltás során és később újragondolt és újrafogalmazott demokratikus rendelkezéseire. A történeti alkotmány fogalma azután még egy helyen szerepel az Alaptörvényben, mégpedig annak normatív, az Alapvetés címet viselő részében, amelynek az R) cikke következőképpen definiálja az Alaptörvény lényegét és helyét a jogrendszerben: „(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„A történeti alkotmány vívmányai” kifejezés ebben a formában új fogalomnak számít a magyar közjogban, amelynek tisztázása igazából még várat magára. A konkrét alaptörvényi definíció híján ez leginkább az Alkotmánybíróság feladata, amely az azóta meghozott néhány határozatban már reagált erre a problémára. Az egyértelmű definíciót ugyan még nem adta meg, de néhány döntését már igyekezett alátámasztani a történeti alkotmányból átvett érvekkel, illetve hivatkozásokkal. Ez leglátványosabban a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság megfogalmazása kapcsán sikerült, amikor a dualizmus idején hozott jogszabályokat is figyelembe vette.

A jelenlegi magyar állami intézményrendszert a 2011-ben elfogadott és a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény határozza meg, amely államszervezetileg a legtöbb vonatkozásban a rendszerváltás során született szerkezetet fejleszti tovább, illetve arra építkezik. Ez nem jelenti azt, hogy minden változatlan maradt volna, egyes rész kérdésekben ugyanis komoly hangsúlyeltolódásokra került sor, de államszervezetileg alapvetően nem változott meg magyar Magyarország államszervezeti identitása.

Az Alaptörvénynek az Alapvetés című, bevezetőnek is számító része Magyarországot független, demokratikus jogállamnak deklarálja, amelyben minden hatalom forrása a nép (ez a népszuverenitás elve). Ezek a minősítések tulajdonképpen a hatalomgyakorlás alapelveit is meghatározzák Magyarországon. A népszuverenitás elve azt is jelenti, hogy a népnek (azaz a választópolgári közösségnek) időről időre a szabad választásokon ki kell fejeznie az akaratát és döntenie kell arról, hogy ki gyakorolja a nevében a hatalmat. A nép ezt a hatalmat elsősorban a választott képviselői útján gyakorolja, de kivételesen közvetlenül (az országos vagy

helyi népszavazás útján) is gyakorolhatja. Mindez másként megfogalmazva azt jelenti, hogy Magyarország a népszuverenitás elvéből indul ki, és a népképviselő, illetve főszabályként a képviselői demokrácia platformján áll. Ezt fejezi ki egyébként az Alaptörvény Állam című részének a sorrendje is: az Országgyűlés szerepel az első helyen, és csak utána következnek az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezések.

A demokratikus jogállam kifejezés beemelése az alkotmányos szövegbe kulcsfontosságú. Ennek a kijelentésnek, hogy Magyarország jogállam, az egész Alaptörvényre és az egyes rendelkezéseinek az értelmezésére is kiemelkedő erejű hatása van. Ezzel a kérdéssel mindig is sokat foglalkozott a jogtudomány, illetve az Alkotmánybíróság is, amely egyik korai döntésében kimondta, hogy *„...a jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul”,²* azaz ténylegesen alkalmazzák és érvényesülnek az értékei. A jogállamiság elvének leglényegesebb eleme az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint a jogbiztonság elve, amelynek azonban szintén több komponense van: *„Ezek egyike az állami beavatkozás korlátok közé szorítása, mivel a korlátlan állami beavatkozás lehetősége a jogalanyokat – a természetes és jogi személyeket egyaránt – szüntelen jogbizonytalanságban tartja, s így összeegyeztethetetlen a jogállam fogalom lényegével.”³* Az idézett alkotmánybírósági határozat továbbá azt is kimondja, hogy *„[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”⁴* A jogállamiság részének tekintik a hatalommegosztás elvét is, valamint a demokratikus legitimitációt is, hiszen a demokratikus államban az tekinthető a közhatalom gyakorlása egyik feltételének.⁵ Az Alaptörvény pedig kifejezetten a demokratikus jogállamról beszél. A demokratikus jelző azt is jelenti, hogy a polgári jogegyenlőség és a ciklikusan ismétlődő szabad választások talaján kell állnia.

Bár ez az önmeghatározás most már nem szerepel az ország hivatalos elvezésében, az Alaptörvény továbbra is köztársaságként határozza meg Magyarország államformáját. Magyarország egyébként először 1918-ban lett köztársaság (pontosabban szólva népköztársas-

2 11/1992. (III. 5.) AB-határozat (ABH határozat, 1991.)

3 32/1991. (VI. 6.) AB-határozat (ABH 1991, 146.)

4 9/1992. (I. 30.) AB-határozat (ABH 1992, 59.)

5 Patyi András: „A jogállamiság”. In Cserny Ákos szerk.: Alkotmányjog. NKE, Budapest, 2013. 31–32. o.

ság), de 1919-ben aztán ismét visszatért a Magyar Királyság elnevezéséhez, igaz, akkor már a király nélkül, hiszen 1920 és 1944 között kormányzó állt a magyar állam élén. Véglegesen és a mai napig tartó érvényességgel az előbb már említett 1946. évi I. törvény deklarálta Magyarországon a köztársaságot. Ez azt is jelenti, hogy az államfői tisztség itt nem öröklődik, hanem mindig a parlament általi választás útján kerül betöltésre.

A MAGYARORSZÁGI VÁLASZTÁSI RENDSZER ÉS A VÁLASZTÓJOG

Az államhatárokkal körülhatárolt magyar állam egyik legfontosabb összetevője a lakossága. A Magyarországon élő embereket két alapvető kategóriára lehet osztani: a magyar állampolgárokra és a külföldiekre.⁶ A legtöbb alapjog Magyarországon – a többi demokratikus államhoz hasonlóan – mindenkire vonatkozik, de a nemzeti szuverenitást gyakorló országos politikai közösség szempontjából igazából a magyar állampolgárok a fontosak, hiszen Magyarországon ők alkotják az alkotmányos népet.

A magyar állampolgárságra és az állampolgárok jogaira, illetve kötelezettségeire vonatkozó legfontosabb szabályokat maga az Alaptörvény határozza meg. A magyar állampolgárság megszerzésére vonatkozó legfontosabb szabályokat pedig a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény szabályozza, amelynek az elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többsége szükséges. Az Alaptörvény az Alapvetés című részének a G) cikkében határozza meg az állampolgárságra vonatkozó legfontosabb szabályokat. Eszerint születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgárrá válik. Sarkalatos törvény viszont a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meg-

6 Ezt a csoportot különféle státusú (jogállású) személyek alkotják. Magyarországon mindenki, aki nem magyar állampolgár, külföldinek számít. Ebbe a kategóriába tartoznak tehát a más uniós tagállamok, illetve az EGT-térség államainak az itt élő polgárai. Továbbá a külföldiek közé tartoznak a magyar állam által elismert menekültek, oltalmazottak és menedékesek, valamint az ide bevándorolt, illetve itt letelepedett külföldiek, az ideiglenesen itt tartózkodó személyek, a vendégmunkások, a turisták, az illegális határátkelők stb. Ebből a felsorolásból is látszik, hogy ezekre a személyekre különböző jogi rendszerek vonatkoznak. Ugyanakkor egy sor alapjog mindenkire vonatkozik, tekintet nélkül az itt tartózkodás jogalapjára. Az emberi élethez és a méltósághoz való jog például mindenkit megillet. Megkínózni sem lehet senkit Magyarországon. Az országból való kiutasítás tilalma viszont csak a magyar állampolgárokra vonatkozik és csak ők azok, akiknek feltétlen joga van Magyarországon tartózkodni, illetve ide bármikor hazatérhetnek. A jelenlegi szabályozás szerint a magyar állam külföldön nyújtható védelme is csak rájuk vonatkozik, bár az is igaz, hogy az EU-s szabályok szerint bizonyos esetekben (például akkor, ha ott nincs saját külképviseletük) a külföldön működő magyar külképviseletekhez a más uniós tagállamok állampolgárai is fordulhatnak segítségért.

határozhatja. Az Alaptörvény szerint Magyarország védelmezi az állampolgárait, továbbá senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani. Minden magyar állampolgár bármikor hazatérhet, amely fogalom alatt egyaránt értendő a hazalátogatás és a hazatérés (azaz hazatelepítés) joga is.

Az egyik legfontosabb politikai jellegű alapjog, amelyik megkülönbözteti a magyar állampolgárokat a külföldiektől, az országgyűlési választásokon és az országos népszavazásokon való részvételi jog. Tulajdonképpen ez a jog képezi Magyarországon a demokrácia alapját. Az Alaptörvény preambuluma az új demokrácia (és egyben az alkotmányos rend) kezdeti dátumának 1990. május 2-át tekinti, amikor megalakult az az első szabadon választott népképviselő (azaz Parlament). Bár az Alaptörvény pontosan nem definiálja, hogy mit is ért a demokrácia kifejezés alatt, az előbb említett preambulom (Nemzeti hitvallás) mégis némi támpontokat nyújt, amikor kimondja, hogy *„[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”* Igaz, ez a kijelentés még nem mond el semmit arról, hogyan jönnek létre Magyarországon a népképviselői, illetve népuralmi szervek. Ebben a kérdésben a demokratikus választásokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések a meghatározóak. Ez különösen igaz az országgyűlési választásokra, de ugyancsak fontosak a helyhatósági és a nemzetiségi választási szabályok is. Az országgyűlési választásokra vonatkozó szabályok azért is kiemelkedő jelentőségűek, mert Magyarországon az Országgyűlés az a szerv, amely dönt a többi fontos közjogi tisztség betöltéséről is. A jelenlegi magyar választási rendszer a 2011 utáni reformok során született, de alapjaiban véve még mindig azokon az alapokon nyugszik, amelyek a rendszerváltás során lettek lerakva. Az Országgyűlésnek 199 tagja van, akiket az egyfordulós és vegyes (azaz a többségi és arányos rendszer elemeit ötvöző) választások során választ meg a nagykorú magyar állampolgárságú választópolgárok közössége.

Az egyéni képviselőket a 106 egymandátumos választókerületben választják meg, ahol az a jelölt szerzi meg a képviselői helyet, aki relatív többséget szerzett. A maradék képviselői helyet (azaz összesen 93 mandátumot) azon pártlisták jelöltjei között osztják szét, amelyek elérték az összes leadott szavazat legalább 5%-át. Ezt a számot nevezik bekerülési küszöbnek. Az utóbbi mandátumszámot árnyalhatják a nemzetiségi választások eredményei, ugyanis a magyarországi nemzetiségek tagjainak lehetőségük van regisztrálni a nemzetiségi választói névjegyzékbe, és ebben az esetben az országos pártlisták helyett az országos nemzetiségi önkormányzat által indított listára adhatják le a voksukat. Ez a lista akkor is mandátumhoz

jut, ha csak egynegyednyi választópolgár szavazott rá, mint amennyi szükséges egy országos listás mandátum megszerzéséhez. Ez azonban 2014-ben, amikor először alkalmazták ezt a rendszert, egyetlen nemzetiiségnek sem sikerült. Azoknak a nemzetiiségeknek, amelyeknek egyetlen ilyen kedvezményes rendszerben sem sikerült rendes mandátumot szerezni, rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy nemzetiégi szószólót delegáljon az Országgyűlésben, akinek azonban ott nincs szavazati joga.

A 2014-es választások következő újítása az volt, hogy azokon már nemcsak a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok vehettek részt, hanem minden nagykorú és cselekvőképes magyar állampolgár, függetlenül attól, hol van a lakóhelye. A magyarországi lakóhely nélküli állampolgárok azonban csak az országos listára szavazhattak, szemben a Magyarországon élőkkel, akik az egyéni képviselőjelöltekre is szavazhattak.

A következő különbség a szavazás módjában rejlett. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok szavazhattak a magyarországi szavazóhelyiségekben, illetve – a külföldi tartózkodásuk esetén – azokon a külképviseleteken, ahol előzetesen jelezték a szavazási szándékukat. A külföldön élő, magyarországi lakóhely nélküli magyar állampolgárok elvben csak levél útján adhatták le a voksukat (a Nemzeti Választási Irodának címezve), igaz, ezt a levélküldeményt leadhatták a külföldön működő magyar külképviseleteken is, vagy valamely magyarországi szavazóhelyiségben is, ahonnan aztán ezt a levelet továbbították a Nemzeti Választási Irodába.

Fontos megjegyezni, hogy országos szinten Magyarországon csak a magyar állampolgárok rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Ez egyaránt vonatkozik a parlamenti választásokra és az országos népszavazásokra. Az Európai Parlamentbe történő képviselőválasztásokon viszont a Magyarországon élő más uniós tagállamok állampolgárai is részt vehetnek, igaz, ők utána már nem szavazhatnak az állampolgárságuk szerinti országban. Ellenkező esetben ugyanis nekik plurális (azaz többszörös) választójoguk lenne, ami nem lenne igazságos a többiekkel szemben. Ilyenkor nekik is aktív és passzív választójoguk van Magyarországon. A más tagállamok állampolgárságával rendelkező, de Magyarországon élő uniós polgárok szavazhatnak a helyhatósági választásokon is (azok mindkét szintjén), és bármelyik tisztségre meg is választhatóak. 2011 óta akár polgármesterek vagy megyei közgyűlési elnökök is lehetnek. Az utolsó kategóriába tartoznak a Magyarországon élő, de az uniós polgársággal nem rendelkező (azaz az úgynevezett harmadik országbeli állampolgárságú vagy hontalan státusú) menekültek, bevándoroltak vagy letelepedettek, akik csak aktív választójoggal rendelkeznek, és csak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán vehetnek részt.

HATALOMMEGOSZTÁS MAGYARORSZÁGON

Az Alaptörvény egyik legfontosabb államszervezeti jellegű cikke deklarálja, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának az elvén alapszik. Ezen alapelv történetileg a felvilágosult XVIII. század végén, illetve a modern alkotmányok elfogadásával próbálkozó XIX. században született meg, alapvetően az uralkodói abszolutizmus ellensúlyozása céljából. A hatalommegosztás elvének a célja tulajdonképpen hasonló, mint az egész modern demokratikus alkotmányjog egyik legfőbb hivatása – megakadályozni azt, hogy valamelyik hatalmi vagy társadalmi tényező a többiek felé kerekedjen, és zsarnoki uralmat létesítsen felettük. Kevésbé drámai esetekben az egyensúlytalansági helyzetek kiküszöbölése és a rendezett, törvényes hatalomváltások biztosítása is a célja.

Érdekes, hogy az 1989 és 2011 között hatályban lévő alkotmányos szövegben ez az elv ugyan érvényesült, de nem került sor a nyílt deklarálására. Emiatt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette le ezt az elvet. Véglegesen ezt a hiányosságot csak a most hatályos Alaptörvény pótolta. Ettől függetlenül a modern polgári Magyarországon 1989-től kezdve már egyértelműen érvényesült a hatalommegosztás elve, amely éles ellentétben állt a korábbi állapotokkal, tudniillik az 1989 előtti kommunista egypártrendszer idején a hatalom egységének az elvéből indultak ki. A hatalom egységének a legfőbb letéteményese pedig hivatalosan a legfőbb népképviselői szerv, azaz az Országgyűlés volt, gyakorlatilag pedig a hatalmat a kommunista állampárt gyakorolta. Ebben az időszakban nem is létezett külön egyszemélyi államfő, hanem az Országgyűlés által választott, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa névre hallgató kollektív szerv látta el az államfői teendőket. Ez a szerv csak 1989-ben szűnt meg.

Az Alaptörvény nem mondja ki, hogy a hatalommegosztásnak konkrétan kik között kell megvalósulnia, de a szakirodalom általában a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom megosztásából indul ki. Néha külön megemlítik az államfői hatalmat is, ami főleg ott releváns, ahol – a mostani Magyarországhoz hasonlóan – nem a végrehajtó hatalmat gyakorló (azaz a minisztereket is irányító), többnyire közvetlenül választott köztársasági elnökre támaszkodó elnöki rendszer⁷ van hatályban, hanem ott, ahol a parlamentáris kormányforma érvényesül. Ebben a kormányformában a végrehajtó hatalmat gyakorló kormánynak mindenképpen a

⁷ Ennek a rendszernek az őshazája az USA. Itt az elektorok útján választott elnök nevezi ki a minisztereket, akiknek csak az ő bizalmát kell élvezniük, azaz a kormánynak nem kell a törvényhozásban is bizalmat szerezni. Ebben a rendszerben nem válik külön az államfői és kormányfői tisztség, hanem mindkettőt ugyanaz a személy gyakorolja.

népképviselői és törvényhozó parlament bizalmát kell élveznie, illetve itt rendszerint különválnak az inkább csak a protokolláris teendőket ellátó államfő és a végrehajtó hatalmat valóban irányító kormányfő pozíciója. Az államfő ebben a rendszerben inkább csak a válságok idején kerül előtérbe.⁸

Miután Magyarország parlamentáris kormányformája a parlament dominanciáján alapul, itt is általában a következő hatalmi ágak, illetve pontosabban szólva az azokon belül működő állami szervek közötti hatalommegosztásáról célszerű beszélni: az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, az Alkotmánybíróság, az igazságszolgáltatási rendszert alkotó bíróságok és az ügyészség, valamint a helyi önkormányzatok között. A képet részben még árnyalhatják az önálló szabályozó szervek és az alapvető jogok biztosa. Az Alaptörvény Állam című részében az alkotmányozó elhelyezte az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat is. Ezzel pedig közvetve azt is jelezte, hogy ezt az intézményt is az államhatalmi rendszer részének tekinti, mint ilyen pedig részese a hatalommegosztás elvét érvényesítő rendszernek.

Az országos népszavazást nem lehet bármiről tartani, illetve a kezdeményezésének is szigorú szabályai vannak. Országos népszavazás tárgya eleve csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az utóbbiak köre azonban nincs taxatív módon felsorolva. Ez alól is léteznek viszont kivételek, amelyek egyébként főleg az alapjogvédelem, az állam működése, a demokrácia megőrzése és a nemzetközi szövetségi kötelezettségek teljesítése érdekében születtek meg. Az alkotmányozó ezért megtiltotta, hogy a következő kérdésekben népszavazást lehessen tartani: a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról; c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról; d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről; e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről; f) az Országgyűlés feloszlásáról; g) képviselő-testület feloszlásáról; h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről; j) közkegyelem gyakorlásáról.

⁸ Ez a modell tulajdonképpen az 1870-es években alakult ki Franciaországban, aztán nagyon népszerű lett egész kontinentális Európában. De tulajdonképpen a brit parlamentáris monarchia is hasonló alapon működik. Franciaország egyébként 1958 után letért erről az útról, és félelnöki (félprezidenciális) rendszert épített ki, amelyben az államfő jóval erősebb befolyást gyakorol a kormány felett, noha annak továbbra is a parlament bizalmát kell élveznie.

Az országos népszavazás egyébként akkor 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. A kiírásában központi szerepet játszik az Országgyűlés, amely abban az esetben, ha azt legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezte és nem állnak fenn más kizáró okok (erről egyébként végső soron az Alkotmánybíróság dönt), elrendeli az országos népszavazást. A köztársasági elnök, a kormány vagy száz ezer választópolgár kezdeményezésére pedig az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Erre azonban nem kötelezhető, ez csak egy lehetőség. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés egyébként az Országgyűlésre nézve három évig kötelező.

Az Alaptörvényben nevesített államhatalmi közjogi szervek között bonyolult függőségi, részben mellé-, részben pedig alá- és fölérendeltségi viszonyrendszer létezik. Az előbb idézett felsorolás sorrendje adott esetben egyáltalán nem véletlen, de az is igaz, hogy nem mindig fejezi ki az egyes szervek súlyát. Különösen nem esetleges az Országgyűlésnek az első helyen való szerepeltetése, hiszen hagyományosan ez a szerv képezi az egész magyar állami és közjogi élet központi elemét, mondhatni ősforrását. Alapvetően ide van ugyanis becsatornázva a népakarat képviselője és kifejezése. Az Alaptörvény ugyanis legfőbb népképviselői szervnek deklarálja az Országgyűlést, amelynek egyik legfontosabb feladata (a végrehajtó hatalom korábban már ismertetett ellenőrzése mellett) az alkotmányozás és a törvényhozás. Ezáltal pedig éppen ez lett az a szerv, amelyik döntő mértékben meghatározza a magyar állam intézményrendszerét, hiszen az Országgyűlés hozza létre és szünteti meg a különböző profilú és szintű állami szerveket. Erről a jogalkotói hatásköréről később azonban még szó lesz.

Az Országgyűlés ugyanakkor nagyon fontos személyi döntésekben való hatásköri jogosítványokkal is rendelkezik, amelyek révén befolyásolja az állam működését. Az Országgyűlés tehát megválasztja a miniszterelnököt (azaz a kormányfőt) és dönt a kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésekről (azaz megszavazza a kormánynak a bizalmat vagy azt visszavonja tőle), továbbá az Alaptörvény értelmében megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és annak elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Mindez azt jelenti, hogy az Országgyűlés dönt arról, hogy kik töltsék be Magyarországon a legfontosabb közjogi funkciókat. Ez egyébiránt nem szokatlan más parlamentáris kormányformájú államokban sem. Igaz, Európában jelenleg már egyre több országban közvetlenül a nép választja meg köztársasági elnököt, aki így nem a közvetett (azaz a parlamenti képviselők által biztosított) legitimációval rendelkezik, hanem közvetlen választópolgári felhatalmazással.

Hasonlóan egyértelmű a helyzet az alkotmánybírók esetében is, akiknek a megválasztása szintén teljes mértékben csak az Országgyűlés akaratától függ, tehát itt nem kell egyeztetni más hatalmi szervekkel: sem az államfővel, sem a bírói önkormányzatiság szerveivel, és miután a második világháború utáni magyar parlament egykamarás lett és maradt a mai napig, a parlament két háza között sem kell kompromisszumra jutni az alkotmánybírók megválasztásakor. Az utóbbi megoldásokra egyébként számos példa akad Európában.

Az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság egy tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával tizenkét évre választja. Az alkotmánybírók többé már nem választhatók újra. Ez egy garanciális elem, amely erősíteni próbálja a függetlenségüket.⁹ Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt is választ, az elnök megbízatása pedig az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.¹⁰ Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Ugyanakkor a képviselőkhöz hasonlóan mentelmi jog illeti meg őket. További fontos garanciális szabály, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait csak sarkalatos törvény határozhatja meg.

A 2010 utáni alkotmánybíróági változások egyik fontos eleme a jelölés szabályainak a megváltozása, mert annak komoly kihatása volt az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére. Az 1989 és 2010 közötti időszakban ugyanis az új alkotmánybírók személyének kijelölésére az Országgyűlésben mindig egy eseti jelölő bizottság alakult ki, amelyben a politikai pártok paritásos alapon képviseltették magukat. Mindegyik képviselőcsoport tehát egy-egy tagot delegálhatott ebbe a testületbe. Az általa javasolt személyeket utána meghallgatta az Országgyűlés alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottsága. A jelölőbizottság javaslata ugyan nem kötötte az Országgyűlés plenumát, de a jogszabály kirekesztette azt a lehetőséget, hogy valaki a plenáris ülésen terjessze elő a saját, a bizottsággal nem egyeztetett személyi javaslatát, mert a jelölőbizottsági javaslat elutasítása esetén tizenöt napon belül újból csak a jelölőbizottság javaslatával kellett foglalkoznia a plenumnak.¹¹ Miután az alkotmánybírók megválasztásához akkor is az összes képviselő kétharmados többsége kellett, ez a modell arra ösztönözte a koalíciós és az ellenzéki

9 2011 előtt rövidebb volt a megbízatási idejük (kilenc év), de akkor még újraválaszthatóak voltak az alkotmánybírók.

10 A korábbi szabályozás értelmében az elnököt maguk az alkotmánybírók választották saját soraikból, mindig hároméves mandátumra. Most azonban ebben a vonatkozásban erősödött az Országgyűlés és az ottani többség pozíciója.

11 Kukorelli István szerk.: Alkotmánytan. Osiris-Századvég, Budapest, 1994. 335. o.

pártokat, hogy megegyezzenek egymással, különösen akkor, ha két vagy három hely üresedett meg az Alkotmánybíróságon, és a Parlamentben senkinek nem volt minősített többsége. 1990 és 2010 között leginkább ez a helyzet volt a jellemző.

A most hatályos modellben viszont a jelölőbizottságban jobban érvényesül a parlamenti többség dominanciája, mert most már számít a képviselőcsoport létszáma is – azaz nagyobb frakciók több tagot delegálhatnak a bizottságba, mint a kisebb csoportosulások, így az elnök könnyebben leszavazható. Ez azt is jelenti, hogy a kétharmados parlamenti többség esetén a jelölés kérdésében viszonylagossá válhat a parlamenti konszenzuseresés.

A most ismertetett választási jogosítványok – a miniszterelnök megválasztására vonatkozó eljárással együtt – rendkívül erőssé teszik a magyar Országgyűlést az európai és azon belül közép-európai összehasonlításban is. A magyar miniszterelnök személyére ugyan a köztársasági elnök tesz javaslatot, de az Országgyűlés azt nem köteles elfogadni. Tény viszont, hogy ezután megint meg kell várni, hogy az államfő kit javasol erre a posztra, mert a miniszterelnököt az Országgyűlés – a konstruktív bizalmatlansági indítvány kivételével – mindig a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Az előző jelöltje leszavazásától (pontosabban: meg nem választásától) számított tizenöt napon belül a köztársasági elnöknek új személyt kell megneveznie. Az Alaptörvény nem mondja ki, hogy ezt hányszor lehet megismételni. Abban az esetben azonban, ha a kormány megbízatásának megszűnése¹² esetén az Országgyűlés az államfő által tett első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg az új miniszterelnököt, akkor a köztársasági elnök a parlamenti választások egyidejű kitűzésével feloszthatja az Országgyűlést. Egyébként az államfő csak akkor oszthatja fel a parlamentet, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Az államfőnek mindkét előbb említett esetben előzetesen konzultálni kell a miniszterelnökkel, a házelnökkel, illetve a képviselőcsoportok vezetőivel, az ő véleményük azonban nem köti őt. Az Országgyűlés ugyanakkor bármikor feloszthatja önmagát. Az új választásoknak minden esetben legkésőbb a feloszlástól vagy a feloszlástól számított kilencven napon belül le kell zajlaniuk.

Miután az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára az összes képviselő több mint a felével megválasztja a miniszterelnököt, az azonnal hivatalba lép. Ezzel azonban még nem

¹² Ez akár rendes, akár idő előtti megszűnés is lehet.

alakul meg a kormány, mert ahhoz az is kell, hogy a köztársasági elnök a kormányfő javaslatára kinevezze a minisztereket is. Arról viszont, hogy a miniszterek közül ki legyen a miniszterelnök általános helyettese, már maga a kormányfő hoz döntést.

Magyarországon nemcsak a miniszterelnök megválasztása, hanem az államfőnek tekintett köztársasági elnök megválasztása is az Országgyűlésben megy végbe. A jelölés teljes mértékben, kizárólag az országgyűlési képviselők kezében van – legalább egyötödük támogatása kell ahhoz, hogy valaki államfő-jelöltté váljon. Egy képviselő csak egy jelöltet támogathat. Maga a választás mindig titkosan történik, akármelyik fordulóról van szó. Ahhoz, hogy valaki már az első szavazási fordulóban köztársasági elnökké váljon, az kell, hogy az összes képviselő kétharmada rászavazzon. Amennyiben ez nem történt meg, akkor a második fordulóban a képviselőknek már csak az első forduló két legsikeresebb jelöltje között kell dönteniük. Ilyenkor az válik köztársasági elnökké, aki – tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta meg. Ha így sem sikerült államfőt választani, akkor ismételt jelölés alapján új választást kell tartani.

A köztársasági elnöki tisztség többféle módon szűnhet meg. Ilyen lehetőségek a következők: a megbízatás lejárt, a halál, a lemondás, az összeférhetlenség kimondása, a feladatok ellátására való képtelenség, annak a kimondása, hogy a hivatalt betöltő személy már nem felel meg a megválasztáshoz szükséges feltételeknek,¹³ valamint a tisztségtől való megfosztás. A köztársasági elnököt feladatkörei ellátásához kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányának a megállapítása, ugyanúgy, mint az összeférhetlenség kimondása, az Országgyűlés feladata. Ilyenkor az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadával határoz.

Az Alaptörvény külön szabályozza azt az esetet, amikor az Országgyűlés az államfőt megfosztja a tisztségétől. Tulajdonképpen ez a politikailag egyik legérzékenyebb kérdés. Az államfő személye ugyanis sérthetetlen, és ellene büntetőeljárást is csak a megbízatásának megszűnése után lehet indítani. Ez a sérthetlenség tulajdonképpen egy monarchisztikus maradvány a modern demokratikus közjogi rendszerekben, és jelenleg főleg az államfő szimbolikus szerepe és jelentősége indokolja. Ez a szerep például a jelenlegi Alaptörvényben abban a deklarációban nyilvánul meg, amely azt hirdeti, hogy a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét.

13 Például mert elvesztette az állampolgárságot.

Az államfő politikai döntéseiről egyébként éppen emiatt az ellenjegyzés (kontraszignálás) révén a kormány más tagjai viselik a felelősséget. Azzal ugyanis, hogy a kormánytagok aláírják az államfő döntését, nemcsak jelképesen, de jogilag is átvállalják tőle a jogi és politikai felelősséget. Ez a típusú felelőtlenesség szintén egyfajta monarchisztikus elem a rendszerben.

A magyar államfő legtöbb feladat- és hatásköre ellenjegyzéshez van kötve, egyébként sok más külföldi államfőnél jóval nagyobb mértékben. Ellenjegyzéshez kötött például a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerése, az egyéni kegyelmezés joga, a területszerzési kérdésekben való döntés vagy az állampolgárság megszerzésével és megszüntetésével kapcsolatos ügyek elbírálása. Az államfő megválasztásának a módja mellett tehát főleg ez okozza a magyar köztársasági elnök közismert közjogi gyengeségét (legalábbis a közép-európai republikánus kontextusban).

Mindez azonban nem jelenti a köztársasági elnök teljes felelőtlenességét. Az államfővel szemben is lehet ugyanis eljárást indítani. A valamely törvényt szándékosan megsértő (tehát a gondatlan vétség nem számít ide!), illetve szándékos bűncselekményt elkövető államfővel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségétől való megfosztását. Az eljárás megindításáról azután az egész Országgyűlés szavaz, ahol legalább az összes képviselő kétharmadának a támogatása kell hozzá. A szavazás – hasonlóan, mint a megválasztásakor – ilyenkor is titkos. Miután ez a határozat megszületett, az államfő már nem gyakorolhatja a hatásköreit. A megfosztási eljárás lefolytatására pedig az Alkotmánybíróság jogosult. Ha ez a testület megállapítja a köztársasági elnök közjogi felelősségét, akkor őt megfosztja a tisztségétől. Innentől kezdve akár büntetőeljárás is indulhat ellene.

A köztársasági elnök alapvetően a jelölési, illetve a kinevezési jogosítványai révén képes befolyásolni az állami ügyek vitelét. Egy sor fontos tisztségviselőre ugyanis kizárólag ő teheti meg a jelöléseket az Országgyűlésnek. Ebbe a kategóriába tartozik maga a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa. Sem a korábbi Alkotmány, sem a mostani Alaptörvény a jelölés során nem írja elő számára a parlamenti pártokkal vagy más tényezőkkel való konzultálás kötelezettségét. Ha úgy látja jónak, az államfő természetesen előzetesen konzultálhat velük a személyi javaslatát, de erre jogilag nem kötelezhető. Sólyom László például, aki 2005 és 2010 között volt Magyarország köztársasági elnöke, a jelölési javaslatát nem konzultálta meg előzetesen a pártokkal, amivel eltért ugyan a korábbi elnökök gyakorlatától, de semmi jogszerűtlen dolgot nem követett el.

A köztársasági elnöknek komoly kinevezési jogosítványai is vannak, igaz, ezen a területen a fent említett ellenjegyzés miatt többnyire kötött a mozgástere. Az állam működése szempontjából talán a legfontosabb kinevezési jogköre az, hogy ő nevezi ki a hivatásos bírákat, a minisztereket (de csak a miniszterelnök javaslatára), a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, az önálló szabályozó szervek vezetőit, valamint a Költségvetési Tanács elnökét. Továbbá megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia közgyűlése által megválasztott elnököt, megbízza az egyetemek rektorait, megbízza és fogadja nagyköveteket és követeket, kinevezi és előlépteti a tábornoikat, illetve kinevezi az egyetemi tanárokat. A jelölési jogosítványait leszámítva, valamint a bírák, az MTA elnöke és a Költségvetési Tanács elnökét leszámítva, mindegyik más esetben a döntéséhez szükséges az illetékes kormánytagnak az ellenjegyzése.

A köztársasági elnök ugyanakkor az ellenjegyzéshez kötött személyek kinevezését is megtagadhatja, ha annak hiányoznak a jogszabályi feltételei, illetőleg akkor, ha alapos okkal arra következtethet, hogy az ilyen kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. A magyar köztársasági elnök egyik legfontosabb alkotmányos feladata ugyanis az, hogy őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett, ebbe pedig beletartozik az olyan kinevezendő személyek kiválasztása, akik nem fogják akadályozni az államszervezet demokratikus működését és nem fogják veszélyeztetni a demokráciát.

Az Alaptörvény elfogadása előtt problémát okoztak az államfő kitüntetési jogosítványai is. A korábbi Alkotmány megfogalmazása szerint a köztársasági elnök adományozta a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetések és engedélyezte a viselésüket. Ez is a kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötött hatáskör volt. Tulajdonképpen most is ez a helyzet, de most az Alaptörvény egyrészt némileg precízebben szabályozza ezt a kérdést,¹⁴ másrészt pedig megengedi az államfő számára, hogy megtagadhassa az erre vonatkozó előterjesztések teljesítését, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené. Ez nem kötelezettség, csupán egy lehetőség, másrészt itt nem az államfő személyes értékrendjéről van szó. Ezt a változást és pontosítást valószínűleg azok a viták váltottak ki, amelyek 2005 és 2010 között zajlottak az akkori köztársasági elnök, Sólyom László és a kormány között. Ezekkel a vitákkal az Alkotmányíróságnak is foglalkoznia kellett.

14 A mostani megfogalmazás a következőképpen hangzik: „...törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését.”

A most ismertetett államfői jogosítványok ellenére mégsem a köztársasági elnök volt az 1990 és 2010 közötti időszakban a mindenkori magyar kormányok és a mögöttük álló parlamenti többség fő ellensúlya, hanem az Alkotmánybíróság. Ezt a szervet a rendszerváltáskor eleve erősnek tervezték, mégpedig azzal a céllal, hogy biztosítsa az átmenet békés és jogi mederben tartható jellegét. Miután az 1990-es években egy sor közjogi kérdés még nem volt egyértelműen tisztázva, az Alkotmánybíróságra hárult a hézagok kitöltése és a vitás pontok értelmezése.¹⁵ Akkor alakult ki az a nagyon aktivista hozzáállás, amely egészen az 1990-es évek végéig jellemezte a testület munkáját. Utána ez a tendencia alábbhagyott, de ettől függetlenül a feladat- és hatáskörei, valamint a tekintélye révén a magyar Alkotmánybíróság európai kontextusban is a legerősebb és legabsztraktabb alkotmánybíróságok közé tartozott. A helyzet 2010 után némileg megváltozott, részben a 2011 előtti alkotmánymódosítások, részben az új Alaptörvény elfogadása révén. A már jelzett módon megváltozott a testület feltöltésének módja, ami egyértelműen a regnáló parlamenti többségnek kedvezett, illetve elveszett néhány korábbi hatáskör is (például a választási kérdésekben).

A leglényegesebb hatásköri változás a közpénzek területén következett be. Mindaddig ugyanis, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény-ellenes jogszabályok vagy döntések megsemmisítésére vonatkozó hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Lényegében tehát jelenleg az Alkotmánybíróság a költségvetést és közterheket érintő kérdésekben nem hozhat megsemmisítő jellegű döntést, kivéve ha a fent felsorolt alapjogi kérdésekről van szó. Ez elvben egy ideiglenes korlátozás, de a magyar költségvetési helyzetet ismerve valószínűleg sokáig fenn fog maradni.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság az egyértelmű alkotmányos szabályozás híján döntött például olyan fontos és érzékeny kérdésekben, mint a halálbüntetés vagy az abortusz, illetve részben még a kárpótlás kérdésében is.

A NEMZETI, AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS AZ UNIÓS SZINT KÖZÖTTI HATALOMMEGOSZTÁS KÉRDÉSE

A szakirodalom néha nem csak horizontálisan vizsgálja a hatalommegosztás mechanizmusait (tehát az egy – többnyire országos – szinten lévő törvényhozást, végrehajtást és igazságszolgáltatást), hanem vertikálisan is (azaz a különböző nemzeti, illetve a nemzetek alatti – vagyis szubnacionális – és feletti – magyarán szupranacionális – szintek között). A hagyományosan unitárius – azaz egységes és nem föderatív – berendezkedésű Magyarországon nagyon nehéz beszélni az országos és a regionális, illetve a helyi szint közötti valódi hatalommegosztásról. Igaz, hogy az 1990-es évek elején komolyan újjáéledt az önkormányzatiság, de a 2010 utáni fejlődést megint inkább a központosítás jellemzi, amely együtt jár a helyi önkormányzatok hatásköri és pénzügyi kiüresítésével. Az Alaptörvény most is egy külön fejezetet szentel a helyi önkormányzatoknak, amely kifejezés alatt Magyarországon nem csupán a települési, hanem a megyei szintet is értik. A mostani szabályozás azonban a korábbi – most már nem hatályos – alkotmányos szabályozással szemben nem ismeri a helyi önkormányzatok alapjogainak a fogalmát. Az Alaptörvény ugyanakkor ismeri az önkormányzatiság másik formáját, illetve típusát is, nevezetesen az országban élő nemzetiségek önkormányzatát, amely a személyi (és nem területi) elvű autonómia talaján áll. A törvény által elismert tizenhárom magyarországi nemzetiség ennek megfelelően három szinten is működtetheti a saját közjogi önkormányzatait: települési (kerületi), megyei (fővárosi) és országos szinten. Az 1990-es években a magyar közjog ismerte még a társadalombiztosítási önkormányzatok fogalmát is, de az elkülönített társadalombiztosítási alapok autonómiája már nagyon régen megszűnt, azzal együtt pedig eltűntek az azokat felügyelő választott önkormányzatok is. Természetesen Magyarországon is létezik a szakmai (illetve korporatív) önkormányzatiság fogalma, de a hatályos Alaptörvény ezzel jelenleg nem sokat foglalkozik.

Komolyabb szerepet játszik a hatalommegosztás rendszerében az a tény, hogy 2004. május 1-től Magyarország is tagja az Európai Uniónak (azaz az EU-nak). Erre a tényre az Alaptörvény Alapvetés című részének E) cikke tér ki, amely deklarálja, hogy *„Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”* Az említett cikk 2. bekezdése továbbá kimondja, hogy *„Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen,*

az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” Ezt a rendelkezést a szakirodalom az európai integrációs klauzulának is nevezi. A legtöbb uniós tagállam egyébként rendelkezik ilyen rendelkezésekkel, amelyek segítségével tulajdonképpen megnyitották a saját alkotmányos rendszerüket az európai integráció előtt. A mostani klauzula elődje még 2002-ben született, és egészen 2011 végéig (azaz a korábbi Alkotmány létezéséig) volt hatályban. A mostani szöveg a 2011-es alkotmányozás során született meg. Az integrációs klauzula mindkét esetben – tehát a korábbi Alkotmány és a mostani Alaptörvény esetében is – kitüntetett helyen szerepelt, mégpedig az alkotmányos szöveg elején. Az Alaptörvény rögtön a magyar állam öndefiníciója, a népszuverenitással és a hatalommegosztással, valamint a határon túli magyarokkal foglalkozó klauzula után foglalkozik ezzel a kérdéssel. Ez valószínűleg egyfajta értékpreferenciát szeretne jelezni.

Az európai integrációs klauzula megfogalmazásaiból kiolvasható, hogy Magyarország elkötelezett az európai egység megteremtése mellett, amely folyamatban az EU tagállamként szeretne részt venni. Ennek keretében az egyes (tehát nem az összes!) állami hatásköröket a többi tagállammal közösen az EU intézményei útján fogja gyakorolni, legalábbis az uniós alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig. A szükséges mérték deklarálása egyfajta önvédelmi reflexként is felfogható, amely a jövőre nézve bizonyos mozgásteret és mércét biztosít, illetve biztosíthat a magyar alkotmányos szervek számára. Az pedig, hogy a klauzula csupán „az egyes hatásköröket” említi, azt is jelenti, hogy az összes hatáskör közös gyakorlása kizárt – ezen klauzula alapján tehát nem következhet be a magyar állam kompetenciáinak totális kiüresedése. További garanciális elem az, hogy a 2. bekezdésben említett nemzetközi szerződés (tehát a csatlakozási szerződésről) kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz pedig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az E) cikk (3) bekezdése azt is kimondja, hogy *„[a]z Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.*” Ez azt jelenti, hogy az uniós tagsággal együtt Magyarországon a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jog is megjelent, amely a belső (nemzeti) és a nemzetközi jog mellett egy külön kategóriát alkot a Magyarországon belül érvényesülő jogrendeken belül. Az EU jogának¹⁶ egyik fontos sajátossága, hogy

¹⁶ Ennek két nagy jogforrási csoportja különböztethető meg – az elsődleges és másodlagos jogforrások. Az EU, hasonlóan a korábban létrehozott európai közösségekhez (ESZAK, EGK, EURATOM), a tagállamok egymás között megkötött nemzetközi szerződéseire alapszik. Ezek az alapító szerződések, az azokat módosító, kibővítő szerződésekkel, továbbá az egyes tagállamok csatlakozási szerződéseivel és az integrációs szervezet más külföldi államokkal megkötött szerződéseivel együtt alkotják az elsődleges jogforrásokat. Az alapító és a módosító szerződések által létrehozott uniós

részben a nemzetközi joghoz hasonló módon születik meg, ám utána a tagállamokban nemzeti – azaz belső – jogként viselkedik. A nemzetközi jogként való születés azt jelenti, hogy az elsődleges forrásai a tagállamok közötti nemzetközi szerződések megkötése révén jönnek létre. Az uniós jog legfontosabb doktrínáit egyébként nem az alapító és módosító szerződések, hanem az Európai Közösségek Bírósága (jelenleg az Európai Bíróság) dolgozta ki. Ezek közül a két legjelentősebb a közvetlen hatály elve és az elsődlegesség elve.¹⁷ A magyar alkotmányozó 2011-ben az elsődlegesség elvét nem emelte be az Alaptörvény szövegébe. Ennek okát valószínűleg abban kell keresni, hogy ezt az elvet a most hatályos uniós alapító és módosító szerződések sem deklarálják nyíltan. Ugyanakkor annak a kimondásával, hogy az EU joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, az akkori alkotmányozó továbbment a 2011 előtti alkotmányos szöveg rendelkezéseinél, legalábbis a közvetlen hatály elve érvényesülésének a vonatkozásában.

Ezeknek a rendelkezéseknek a tükrében egyértelmű, hogy az uniós tagság révén az olyan meghatározó európai szervek, illetve intézmények, mint a Tanács, továbbá az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a luxemburgi székhelyű Bíróság komoly hatással vannak a magyarországi hétköznapiakra. Ezek a szervek egyáltalán nem idegenek Magyarországon, sőt közülük mindegyikben magyar állampolgárok is dolgoznak, akár választott, akár kinevezett, akár szerződéses minőségben.¹⁸

A magyar és a nemzetközi jog¹⁹ viszonyával az Alaptörvény rögtön az európai integrációs klauzula után foglalkozik. Ez a sorrend egyébként azt is jelzi, hogy a két jogrendszer (a nemzetközi és uniós) milyen mértékben és módon képes „behatolni” a magyar jogrendbe. Az Alaptörvény Q) cikke a következőket deklarálja: *„(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttmű-*

szervek által kidolgozott és elfogadott jogi normák másodlagos joganyagnak tekintendők. 2009 után következő másodlagos jogforrásokról lehet beszélni: a rendelet, az irányelv és a határozat mint kötelező jogi aktusok, továbbá az ajánlás és a vélemény mint nem kötelező aktusok, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható határozatok és az Európai Tanács által elfogadott, speciális aktusként megjelenő általános iránymutatások.

17 Az utóbbi elv kapcsán a legnagyobb problémát annak a kérdésnek az eldöntése jelenti, hogy ez az elsődlegesség érvényesül-e a tagállami alkotmányokkal szemben is. Ebben a kérdésben ugyanis többször konfliktusba kerültek az Európai Bíróság és az egyes (főleg nagyobb) tagállamok alkotmánybíróságai.

18 Az Európai Bizottságban (a biztosok kollégiumában), továbbá az európai bíróságokon egy-egy magyar állampolgár is dolgozik, illetve az Európai Parlamentben jelenleg 21 képviselői hely jár Magyarországnak. Az uniós szerveknél dolgozó magyar állampolgárok azonban ott elvben nem Magyarországot képviselik, hanem az EU-t, a parlamenti képviselők pedig nem nemzeti frakcióban dolgoznak, hanem mindenki a saját pártcsaládjában.

19 „Nemzetközi jog alatt a nemzetközi közösség tagjai – elsődlegesen az államok – közötti kapcsolatokat (a nemzetközi kapcsolatokat) szabályozó és a nemzetközi jog alanyai által létrehozott jogi normák összességét értjük.” Lásd Tóth Norbert: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya”. In Cserny Ákos szerk.: Alkotmányjog. NKE, Budapest, 2013. 103. o.

ködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Ezekből a megfogalmazásokból egyértelműen kiderül, hogy Magyarország továbbra is (azaz a 2011 előtti állapotokhoz hasonlóan) a nemzetközi jog és a magyar (belső) jog kapcsolatát illetően inkább a dualista megközelítés alapján áll. A dualista elmélet lényege az, hogy a nemzetközi jog és a belső jog a jogrend két különböző, mellérendelt és formálisan elkülönült kategóriáját jelentik. Ebből az következik, hogy a nemzetközi jogi normák csak transzformációval, azaz a nemzetközi jogi normák belső jogi normákká átalakításával lesznek a magyar állam belső jogának részévé. Mindez abból az alaptörvényi megfogalmazásból fakad, hogy a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A más források alatt itt főleg a nemzetközi szerződéseket, az államok egyoldalú nyilatkozatait és a nemzetközi szervezetek határozatait, szabályait kell érteni. Ugyanakkor miután Magyarország „elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait”, az azt jelenti, hogy a nemzetközi jognak az általános jogelvei, illetve a szakirodalomban a nemzetközi jognak a – ius cogens-nek is nevezett – feltétlen érvényesülést kívánó szabályai közvetlenül, azaz külön magyar jogszabályi rendelkezések nélkül is a hazai jogrendszer részét képezik. Ebben a vonatkozásban tehát az Alaptörvény inkább a monista álláspont alapján áll, azzal együtt, hogy elismeri ezen kiemelt nemzetközi jogi normák elsődlegességét a magyar jogi normákkal szemben.²⁰ A monista elméletek ugyanis mindig a jog egységének az elvéből indulnak ki, és nem különböztetik meg egymástól a nemzetközi és belső (nemzeti) jogot. Ebben a kontextusban tehát nem kell az egyes jogi normák külön jogszabályi áttemeléséről gondoskodni,²¹ el kell viszont dönteni azt a kérdést, hogy kit, illetve mit illet itt az elsőbbség.

20 Tóth Norbert: i. m. 106. o.

21 Azért nem, mert a jogrendszer szerves részét képező nemzetközi jogi normák itt tulajdonképpen önvégrehajtóak. Lásd Tóth Norbert: i. m. 104. o.

AZ EGYES MANDÁTUMOK HOSSZA, AZ ESKÜTÉTEL PROBLÉMÁJA ÉS AZ INTERPELLÁCIÓK KÉRDÉSE

A hatalommegosztás érdekes kérdését alkotja az egyes közjogi tisztségek betöltésének a hossza is, illetve másként megfogalmazva a mandátumok és a megbízási idők terjedelme. A hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését ugyanis az is szolgálja, ha egy-egy választás után nem történik totális tisztújítás, amely minden hatalmilag releváns pozíciót egy kézbe (értsd: egy politikai párt vagy más erő kezébe) juttatna. Ezt igazából csak úgy lehet intézményesen garantálni, ha egyrészt az egyes közjogi szervek személyzeti megújítása nem egy időben történik, másrészt pedig a legtöbb intézmény eltérő választási ciklussal rendelkezik. Ebben kell tehát keresni az okát annak, hogy az Alaptörvény sok és nagyon különböző hosszúságú megbízási idővel dolgozik.

A legrövidebb mandátummal Magyarországon az országgyűlési képviselők rendelkeznek, hiszen őket csak négy évre választják, igaz, ők akárhányszor újraválaszthatóak. Ötéves megbízási idővel rendelkezik a köztársasági elnök és a 2014. évi helyhatósági választásoktól számítva az önkormányzati képviselők is, függetlenül attól, hogy melyik szinten képviselik a választóikat. Ez egy fontos újítás, amelyet az Alaptörvény vezetett be 2011-ben, de igazán csak az említett 2014-es választásokon került „élesítésére.” Addig ugyanis ezen a képviseleti szinten is a négyéves választási ciklus volt a meghatározó. Miután 1990-től kezdve Magyarországon mindig tavasszal került sor az országgyűlési választásokra, amelyeket ősszel követtek a helyhatósági választások, sokszor érvényesült a parlamenti választások utáni dominóeffektus, azaz a helyhatósági választások eredményei – főleg a nagyobb településeken – hasonlítottak az országos eredményekre. Ez nem igazán szolgálta a hatalommegosztás, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerének érvényesülését.

A helyi önkormányzati képviselők is korlátozás nélkül újraválaszthatóak, nem így azonban a köztársasági elnök, akit erre a tisztségre már csak egy alkalommal lehet újraválasztani. Az elnökök újraválaszthatóságának a korlátozása az Egyesült Államokban alakult ki az 1940-es években, és utána divatba jött Európában is. Paradox módon azonban Európában 1945 után csak az államfői poszt betöltését korlátozzák (rendszerint két ciklusban), és nem a miniszterelnök potenciális megbízási idejét, annak ellenére, hogy a legtöbb európai államban nem az államfő (azaz a megkoronázott uralkodó vagy a választott köztársasági elnök) kezében összpontosul az igazi végrehajtó hatalom.

Hatéves mandátummal rendelkezik Magyarországon az alapvető jogok biztosa és helyettesei, továbbá a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnökei. Ilyen hosszúságú megbízási idővel

rendelkezik a Költségvetési Tanács elnöke is, akit az MNB elnökéhez hasonlóan a köztársasági elnök nevezi ki. Ezek a tisztségviselők is újraválaszthatóak, hasonlóan, mint a kilencéves mandátummal rendelkező legfőbb ügyész és az igazságszolgáltatási (bírói) szerkezet csúcán álló Kúria elnöke, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnöke. A leghosszabb mandátummal 2011-től kezdve az Alkotmánybíróság tagjai rendelkeznek, akiket az Országgyűlés tizenkét évre választ meg, ami tulajdonképpen három parlamenti ciklusnak felel meg. Ők viszont többé már nem választhatóak újra – az alkotmányozó ugyanis így akarta megnövelni a függetlenségüket. Hasonlóan hosszú mandátummal rendelkezik a szintén az Országgyűlés által választott állami számvevőszéki elnök. Arról azonban az Alaptörvény nem mond semmit, hogy ennek a tisztségnek a betöltője újraválasztható-e vagy sem.

Érdekes kérdés az eskütétel problémája, azaz az, hogy a megválasztása után ki kinek a kezébe teszi le az esküt. Ennek a kérdésnek ugyanis a kiélezett küzdelmek és feszültségek esetében nemcsak szimbolikus jelentősége van, illetve lehet. A köztársasági elnök és a miniszterelnök az őket megválasztó Országgyűlés előtt teszik le az esküjüket. Ugyanaz a helyzet a kormány többi tagjával, valamint az összes olyan közjogi méltósággal és tisztviselővel, akiket az Országgyűlés választ, tehát az Alkotmánybíróság elnökével és tagjaival.

A különböző hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának kérdéséhez az is hozzátartozik, hogy ki milyen körülmények között vehet részt egy másik ágba tartozó szerv munkájában, illetve hol rendelkezik a megjelenési kötelezettséggel. A köztársasági elnök, a kormány tagjaihoz hasonlóan (de ünnepélyesebb körülmények között) például jogosult részt venni és felszólalni az Országgyűlés ülésein, de – szemben egyes más európai ország államfőivel – nincs ilyen lehetősége a kormányülések vonatkozásában. Továbbá nincs joga a kormánytól beszámolót kérni. Igaz, neki sincs megjelenési és beszámolási kötelezettsége az Országgyűlés felé, míg az Állami Számvevőszék utóbbi által választott elnökének vagy az alapvető jogok biztosának van ilyen kötelezettsége.

Az államfőt továbbá nem kérdezhetik és nem interpellálhatják az országgyűlési képviselők. Az országgyűlési képviselő ugyanakkor bármikor kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az Alkotmánybíróság elnökéhez és a Kúria elnökéhez ugyanakkor már nem lehet kérdést vagy interpellációt intézni, mivel ezek az Országgyűléstől független szervek. Ez a hatalommegosztás elvéből is következik. Az országgyűlési képviselő viszont a legjellegzetesebb esetekben interpellációt és kérdést intézhet a kormányhoz és a kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Az interpelláció és a kérdés között az a különbség, hogy az interpelláció révén a képviselő nem csak felvilágosítást kérhet egy-egy ügygel kapcsolatban az interpellált személytől (azaz a kormánytagtól), hanem a problémák megoldása érdekében intézkedéseket is sürgethet.

Az állami szervek többségét profiljuk szerint az állam három meghatározó funkciójához lehet hozzárendelni: a törvényhozáshoz, a végrehajtáshoz és az igazságszolgáltatáshoz. Mind-egyik állami funkció saját intézményrendszerrel rendelkezik, de ezek között azért léteznek összefonódások és átjárások. A köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság például nem tekinthetőek a törvényhozó hatalom részének, ellenben mégiscsak részesei a jogalkotási folyamatoknak, ugyanúgy, mint a kormány, amelytől még mindig a legtöbb kezdeményezés indul ki ezen a területen. Ezért nem lehet ezeket az intézményeket teljes mértékben elkülönülten tárgyalni.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS, A TÖRVÉNYHOZÁS ÉS AZ EGYÉB JOGALKOTÁS

Az Országgyűlés egyik legfontosabb funkciója az alkotmányozás és a törvényalkotás. (Az utóbbi nem azonos a törvénykezés fogalmával, amely inkább a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét jelenti.) Mindkét előbb említett folyamat tulajdonképpen a jogalkotás legfontosabb mozzanatait képezik, ugyanakkor tisztázni kell, hogy a jogalkotás nem teljesen azonos a törvényhozással, illetve törvényalkotással, hanem annál tágabb fogalom. A jogszabályok köre ugyanis jóval tágabb a törvények fogalmánál.

Az Alaptörvény több helyen és számos cikkben foglalkozik a jogforrásokkal és azok hierarchiájával, illetve a jogalkotási kérdésekkel. Logikusan legelőször magának az Alaptörvénynek szenteli a figyelmet, amelyet úgy definiál, mint Magyarország jogrendjének az alapját, amely a jogszabályokkal együtt mindenkire kötelező. Az Alaptörvény megalkotása és módosítása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan tulajdonképpen az Alaptörvény is egy viszonylag könnyen módosítható jogi norma, ami talán magyar közjogi hagyománynak is mondható. Az Alaptörvény megalkotásához és módosításához az összes országgyűlési képviselő kétharmados többsége szükséges. Szemben egyes más államokkal, a magyar Alaptörvény nem tartalmazza az úgynevezett örökkévalósági klauzulát, amely azokat a területeket sorolja fel, amelyeket még az alkotmányozó sem változtathat meg. (Ilyen klauzulát ismer egyébként az 1949. évi német Alaptörvény vagy az 1991. évi román Alkotmány).

A magyar alkotmányozás során egyetlen kérdésben sem kell kikérni a nép véleményét sem, amely azt főleg az országos népszavazás formájában tudja kifejezni. Továbbá a magyar alkotmányozáshoz nem szükséges a minősített többségi szavazástól eltérő különleges szavazási mód, illetve azt sem, hogy az új alkotmányos szöveggel egyetértsen az újonnan megválasztott parlament is. Az egyes európai országokban ugyanis egyáltalán nem ismeretlenek az ilyen technikák, amelyek meg próbálják nehezíteni az alkotmányos jellegű jogi normák gyakori módosítását. Ennek a rugalmasságnak az egyik látványos következménye pedig az, hogy a 2011-ben az egyes politikusi beszédekben és írásokban „gránitszilárdságúnak” nevezett Alaptörvény szövegét tulajdonképpen ugyanaz a parlamenti többség már összesen hatszor módosította.

Az Alaptörvény, amely a magyar jogrendszer alapjának deklarálja önmagát, a következő jogszabályokat nevesíti: a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeletet, az MNB elnökének a rendeletét, továbbá az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendeletét²² és az önkormányzati rendeletet. Jogszabálynak számít továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök által szükségállapot idején kiadott rendelet is. A jogszabályok szabályozása egyébként kizárólag az Alaptörvény feladata (korábban is az Alkotmányé volt). Egyetlenegy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

A jogforrások vonatkozásában még külön meg kell említeni a közjogi szervezetszabályozó eszközöket is, noha azok közvetlenül nem kötődnek az Országgyűléshez. Ezek abban különböznek a jogszabályoktól, hogy addig, amíg az utóbbiak elvileg mindenkre kötelezőek, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök csupán egy meghatározott címzetti körre, azaz magára a szabályozó szervre, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervekre nézve kötelezőek. Ebből az is következik, hogy amíg a jogszabályokat az érvényességük érdekében kihirdetik, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket csak „közjéteszik”. Egyébként amennyiben ezek nem tartalmaznak minősített adatot, akkor a közzétételük bizonyos kivételektől eltekintve többnyire a Magyar Közlönyben meg is történik. Miután a

22 A kormányrendelet, az MNB elnökének a rendelete, továbbá a miniszterelnöki és miniszteri rendelet, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendelete együttesen központi rendeleteknek tekinthetők. Ezek tehát nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályok. A magyar joggyakorlat kétfajta központi rendeletet ismer: az autonóm (eredeti) és végrehajtási (származékos) rendeleteket. Autonómak azok a rendeletek, amelyek egy adott életviszonyt a legmagasabb szinten szabályoznak, és a törvény erről az életviszonyról nem rendelkezik. A végrehajtási rendelet az, amelynek a megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Ilyen felhatalmazás csak törvényben vagy autonóm rendeletben adható ki. (Lásd Cserny Ákos–Téglási András: „Az integrált jogforrási rendszer”. In Cserny Ákos szerk.: Alkotmányjog. NKE, Budapest, 2013. 74–75. o.)

hierarchiában a jogszabályok magasabb szinten állnak, egyetlen közjogi szervezetszabályozó eszköz sem lehet ellentétes egyetlen jogszabállyal sem. Ilyen eszközben továbbá nem ismételhető meg a jogszabályok rendelkezése.²³

A magyar jog a közjogi szervezetszabályozó eszközök közül a normatív határozatot és a normatív utasítást ismeri. Normatív határozatot adhat ki az Országgyűlés, a kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, továbbá az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács. Ezeknek a tárgya kizárólag a saját szervezete, működése, tevékenysége és cselekvési programja lehet. Normatív határozatot adhat ki a helyi és a nemzetiségi önkormányzat képviselőtestülete is, amely ezzel a saját és az általa irányított szervek szervezetét, működését, tevékenységét és cselekvési programját szabályozhatja. A normatív utasítás kibocsátására a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az MNB és Állami Számvevőszék elnöke, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző jogosult. Mindezt azzal a céllal, hogy a vezetésük, az irányításuk vagy a felügyeletük alatt tartozó szervek szervezetét, működését és tevékenységét szabályozzák. Amíg tehát az első esetben a testületi szervekről, addig az utóbbi esetben már az egy személyi vezetőkről van szó. A képet némileg árnyalja, hogy az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv vezetője, a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője is kizárólag a törvényben meghatározott tárgykörben tud – a szerv állományába tartozó személyekre nézve kötelező – normatív utasítást kibocsátani.²⁴

Végül ezen a helyen legalább röviden meg kell említeni még az alkotmánybírósági határozatokat, amelyek ugyan nem jogszabályok, hiszen az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, de olyan kitüntetett jogalkalmazói döntésnek számítanak, amely alapján akár az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások közé is besorolhatóak. Nem szabad elfelejteni, hogy amennyiben egy alkotmánybírósági határozat kimondja az Alaptörvény-ellenességet és megsemmisíti a jogi normát, akkor az ilyen jogforrás szövegét mindenkire nézve kötelező erővel törölni kell a jogrendből. Az alkotmányértelmező határozatok pedig formálisan is mindenkire nézve kötelezőek.²⁵ Itt továbbá meg kell említeni még a Kúria (azaz a korábbi Legfelsőbb Bíróság) kötelező jellegű jogforrásait is. A Kúria ugyanis köteles biztosítani

23 Uo. 87–88. o.

24 Uo. 89. o.

25 Uo. 66–67. o.

az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett a bíróságok jogalkalmazó tevékenységének az egységét. Ennek érdekében a bíróságokra nézve kötelező jogegységi határozatokat hozhat. Ezen kívül a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba való ütközéséről és megsemmisítéséről is. Erről a Kúria három tagú önkormányzati tanácsa hozhat döntést. Egy ilyen határozat mindenkire nézve kötelező. Ami a Kúria jogegységi határozatait illeti, azok ugyan szintén nem jogszabályok, de mégiscsak olyan normatív tartalmú előírásoknak tekinthetők, amelyek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság jogosult.²⁶

Visszatérve a parlamenten belül folytatott jogalkotási folyamathoz, megállapítható, hogy az alkotmányozó 2011-ben kétfajta törvényt honosított meg a magyar jogrendben: az egyszerű törvényt, amelyet a határozatképes Országgyűlés egyszerű többséggel hozhat meg, valamint a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmados többségével elfogadott sarkalatos törvényeket. A sarkalatos törvények tulajdonképpen korábban is (azaz 1989 és 2011 között) léteztek a magyar jogrendben, de nem használták rájuk ezt a kifejezést, ehelyett egyszerűen csak – eredetileg alkotmányerejűnek, majd a jelenlévő képviselők kétharmadával elfogadott – kétharmados törvényeknek nevezték azokat. A sarkalatos törvények egyébként az állami és állampolgári élet legfontosabb területeit szabályozzák. Sarkalatos törvénynek számít például az állampolgársági törvény, a választási törvények vagy az úgynevezett alkotmánybíró-sági törvény is.

Azt, hogy Magyarországon milyen közel áll egymáshoz az alkotmányhozás és az egyszerű törvényhozás, az is jelzi, hogy az Alaptörvény elfogadására, módosítására és a sarkalatos vagy egyszerű törvények elfogadásának kezdeményezésére ugyanazok a szereplők jogosultak: a köztársasági elnök, a kormány, az országgyűlési bizottság vagy az Országgyűlés bármely képviselője. Elvben a leggyakrabban a kormány az, amelyik él ezzel a joggal, de, különösen 2010 után, egyre több törvény és módosítás képviselői kezdeményezésre történik.

A magyar Alaptörvény – a többi európai államhoz hasonlóan – a szabad mandátum elve alapján áll, azaz a képviselők a tevékenységüket a köz érdekében végzik, és ebben a tekintetben nem utasíthatóak. A jogaik és kötelezettségeik egyenlőek, és a választóik által idő előtt nem hívhatók vissza. A képviselői munkájuk során mentelmi jog és külön javadalmasítás illeti meg őket.

A sikeresen lebonyolított választások után tehát megalakul az Országgyűlés, amelynek az alakuló ülését mindig a köztársasági elnök hívja össze. Az Országgyűlés megbízatása az ala-

²⁶ Uo. 86-87. o.

külő üléssel kezdődik és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az Országgyűlés egyébként jogosult az idő lejárta előtt is felosztatni magát. A munkáját a házelnök irányítja, akit ebben a minőségben az alelnökök és az Országgyűlés Hivatalának a dolgozói segítenek. A házelnököt a rend fenntartásában az Országgyűlési Őrség is segíti.

A képviselők többsége a politikai frakciókban (képviseletcsoportokban) tömörül, de lehetnek független képviselők is. Az Országgyűlés nemcsak plenáris ülések formájában dolgozik, hanem fontosak az egyes bizottságai is. A magyar közjog jelenleg a következő bizottsági formákat ismeri: az állandó, az ideiglenes és az egyéb bizottságokat. Ilyen például az időnként megalakuló jelölőbizottság. Ilyen bizottság tesz javaslatot például az alkotmánybírák személyére.

Kiemelkedő szerepet játszik az Országgyűlés munkájában a Házbizottság, amely mindig a képviselőcsoportok nevének bejelentésével, valamint a házelnök és az alelnökök megválasztásával alakul meg. További tagja még a háznagy. Tanácskozási joggal a kormány képviselője is részt vesz az ülésein. Szavazati joga itt azonban csak a frakcióvezetőknek van, jóllehet a Házbizottság általában az egyetértés elérésére törekszik. Emiatt rendszerint nem formális szavazással hozza meg döntéseit, hanem a házelnök igyekszik összefoglalni a képviselőcsoportok vezetőinek a véleményét, összefoglalni az egyeztetésük eredményeit és végül kimondani a Házbizottság állásfoglalását. Egyetértés hiányában ugyanakkor a döntési és javaslattételi jogok az Országgyűlés elnökét illetik meg, és a javaslatáról az Országgyűlés szavaz. A Házbizottság alapvető feladata egyébként az Országgyűlés folyamatos működésének biztosításában, az ülések napirendjének kialakításában, az egyes indítványok bizottsági megtárgyalásának az előkészítésében, továbbá az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előzetes egyeztetésében határozható meg.

Az Országgyűlés némi túlzással egyfajta törvénygyárnak is tekinthető, hiszen az egyik legfontosabb hatásköre éppen a törvényalkotás.²⁷ A törvények megalkotása az Országgyűlés monopóliuma, Magyarországon tehát ilyen jogszabályt más szerv nem fogadhat el. Az Alaptörvény ugyanakkor nem határozza meg kimerítően, hogy pontosan melyek is azok a társadalmi viszonyok, amelyeket törvényben kell szabályozni. Számos kérdésben kimondja, hogy az adott területet törvénnyel (illetve sarkalatos törvénnyel) kell szabályozni, de sok vonat-

²⁷ A folyamat szabályozására a következő jogi normák vonatkoznak: az Alaptörvény, továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és ennek hárszabályi rendelkezései, illetve az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (azaz a határozati hárszabályi rendelkezések).

kozásban nem létezik ilyen egyértelmű alaptörvényi utasítás, a szabályozás mégis törvényi szinten megy végbe. Annak a kérdésnek az eldöntése tehát, hogy az előbb említett megközeléseken kívül miről fog törvényt alkotni, végső soron az Országgyűlés szuverén joga.

A törvényalkotó tevékenység a törvénykezdeményezéssel kezdődik, amelyre az előbb már felsorolt szereplők jogosultak. A törvényjavaslat benyújtása előtti fázisban, amikor még zajlik a minisztériumi vagy az érdekszervezetekkel folytatott egyeztetés, még csak a törvénytervezetről lehet beszélni. A törvénytervezet csak az Országgyűléshez való benyújtását követően válik törvényjavaslattá. A törvényalkotásban az Országgyűlés tulajdonképpen két szinten, illetve szervezeti formában vesz részt: egyrészt bizottsági szinten, másrészt a plenáris ülésen. Az Országgyűléshez beérkezett törvényjavaslatot a házelnök (az Országgyűlés elnöke) egy vagy több bizottságnak küldi el megtárgyalásra. Az országgyűlési bizottság, a köztársasági elnök vagy a kormány által benyújtott törvényjavaslatok külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, szemben a parlamenti képviselők által benyújtott javaslatokkal, amelyek esetében a házelnök által kijelölt bizottságnak döntenie kell arról, hogy azt az Országgyűlés egyáltalán megtárgyalja-e.

Miután egy törvényjavaslat befogadásra kerül, elkezdődik a bizottsági előkészítő szakasz, hiszen minden plenáris tárgyalási szakaszt a bizottsági előkészítés előzi meg. A kijelölt bizottságoknak először arról kell állást foglalniuk, hogy a benyújtott törvényjavaslat egyáltalán alkalmas-e az általános vitára. Az általános vita során a képviselők a javaslat szükségességéről, céljairól és elveiről vitatkoznak. Ebben a szakaszban be lehet még nyújtani a módosító javaslatokat, egészen a vita lezárásáig. Ezeket a javaslatokat is el kell látni indokolással. Maga az előterjesztő már nem nyújthat be módosító javaslatot, csak a képviselők vagy a bizottságok. A kormány sem jogosult már erre, kivéve a zárószavazást.

Az általános vita után következik a részletes vita, amely három szakaszból – a kijelölt bizottsági és a törvényalkotási bizottsági szakaszokból, valamint az Országgyűlés plénuma előtti részletes vita szakaszából – áll.

A kijelölt bizottsági szakaszban a bizottságban véleményezik a törvényjavaslatot aszerint, hogy az megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek. A részletes vita e szakaszban kiterjed az egyes képviselők, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási

bizottság által benyújtott módosító javaslatok véleményezésére is, amelyekről állást foglal. A részletes vita e szakasza a tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró döntésével ér véget.

A törvényalkotási bizottság (TAB) az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja (ez az összegző módosító javaslat). Ha a törvényjavaslat nem felel meg a jogalkotás alkotmányossági követelményeinek, a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatba belefoglalja a követelmények teljesüléséhez szükséges módosítást is. A törvényjavaslat szövegéből és az összegző módosító javaslatból – vagy az előterjesztő, vagy a TAB által – egybeszerkesztett szöveget, az úgynevezett egységes javaslatot a TAB elnöke benyújtja az Országgyűlés elnökének.

A TAB eljárását követően a bizottsági és az összegző jelentésekről, valamint az összegző módosító javaslatról az Országgyűlés plénuma folytat részletes vitát, amelynek lezárását követően a zárószavazásra kerül a sor. A törvényeket az Országgyűlés, amennyiben az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének a szavazatával hozza meg. A sarkalatos törvények elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Valamennyi képviselő kétharmadának a szavazata szükséges az Alaptörvény elfogadásához és módosításához, valamint az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió részére történő átadását biztosító nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez.

Az egész javaslatról szóló zárószavazás után öt nappal az Országgyűlés elnöke aláírja a törvényt, és megküldi azt aláírásra a köztársasági elnöknek. Az államfő számára is öt nap áll rendelkezésre, hogy aláírja a törvényt és elrendelje annak kihirdetését. Azzal viszont, hogy a házelnök az államfőnek megküldte az elfogadott és általa már aláírt törvényt, egy újabb garanciális szakasz kezdődik a törvényalkotási folyamatban. Abban az esetben ugyanis, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja és az Országgyűlés kezdeményezésére ilyen alkotmányossági vizsgálatra még nem került sor, akkor a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldi az Alkotmánybíróságnak (ezt nevezik alkotmányossági vétónak). Az Alkotmánybíróság az ilyen indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz.

Egyébként – ahogyan korábban már szó volt róla – az ilyen alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére maga az Országgyűlés is jogosult, de csak a törvény kezdeményezőjének, a kormánynak és az Országgyűlés elnökének a zárószavazás előtt megtett indítványa esetében. Az Országgyűlés az ilyen indítványról a zárószavazást követően határoz. Ha az Al-

alkotmánybíróság mindkét előbb felvázolt esetben az Alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. Ugyanazzal a tartalommal azonban az Országgyűlés már nem fogadhatja el a megvizsgált törvényt.

A köztársasági elnök azonban nemcsak akkor nem írhatja alá az elé terjesztett törvényt, ha azt Alaptörvény-ellenesnek tartja, hanem akkor is, amikor a törvény egészével vagy annak valamely rendelkezésével politikai, szakmai, erkölcsi vagy más okokból nem ért egyet (ez a politikai vétő). Ilyenkor nem kell az Alkotmánybírósághoz fordulnia, de a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével együtt egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Ezt a politikai vétőt a szakirodalomban halasztó hatályú relatív vétőnek nevezik. Az Országgyűlés ebben az esetben a törvényt újra megtárgyalja, és ismét határoz az elfogadásáról. A köztársasági elnök ezzel a jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg Alaptörvény-ellenességet. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg Alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. A törvények kihirdetése mindig a magyar állam hivatalos lapjának számító Magyar Közlönyben történik meg. Egyébként az Országgyűlés által az alkotmánybírósági eljárás után ismét megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételtlen kérhető az Alkotmánybíróságtól. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról megint soron kívül, de most már gyorsabban, azaz legkésőbb tíz napon belül határoz.

Akkor, ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra való hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

A jogalkotási folyamatban tehát nemcsak az Országgyűlés, hanem közvetve az államfő és az Alkotmánybíróság is szerephez jut. Az utóbbi szerepe abból fakad, hogy az Alaptörvény értelmében ez a testület az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

A JOGALKALMAZÁS ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS FÓRUMAI

A törvények azok a jogi normák, amelyek alapvetően meghatározzák az állam, az állampolgárok és más szereplők (cégek, alapítványok, külföldiek stb.) életét. A végrehajtásuk és érvényesítésük természetesen a végrehajtó hatalom feladata, amely erre nézve egy sor szervvel és intézménnyel (egyebek mellett a közigazgatással), illetve jogosultsággal rendelkezik. A végrehajtó hatalom feladatairól, hatásköreiről és intézményeiről a későbbi fejezetben még lesz szó.

Amennyiben ebben a szakaszban jogsértésekre vagy különböző indíttatású jogvitákra kerül a sor, azok elbírálása a bíróságokra tartozik, amelyek igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Ebben a folyamatban az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a legfőbb ügyész és az általa irányított ügyészség is felléphet, hiszen az ügyészség az állam büntetőigényét érvényesíti. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, továbbá fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

A bíróságok az Alaptörvény értelmében döntenek a büntetőügyekben, a magánjogi jogvitákban, illetve a törvényben meghatározott egyéb ügyekben, továbbá döntenek a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendeletek más jogszabályba való ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának a megállapításáról.

Az igazságszolgáltatás egyik központi és lényeges eleme a bírák függetlenségének az elve. Az Alaptörvény szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, az ítélezési tevékenységükben pedig nem utasíthatóak. Ebben az értelemben tehát a bíróságokon nem érvényesülnek az alá- és fölérendeltségi viszonyok. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A hivatásos bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. Bíróvá az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

A bírósági szervezet csúcán az Alaptörvény hatálybalépésétől kezdve Magyarországon a Kúria áll (korábban Legfelsőbb Bíróságként működött). A Kúria a fentiek mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, s emiatt a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. A bírósági szervezet többszintű, ami főleg garanciális célokat szolgál. Az egyik leg-

főbb célja ennek a többszintűségnek az, hogy a feleknek legyen lehetőségük jogorvoslatot kérni a felsőbb szintektől. Jelenleg a következő szinteken működnek bíróságok: a járási szinten és a fővárosi kerületekben (járásbíróságok), továbbá megyei szinten, illetve a fővárosban (törvényszékek). A megyei szintről az ítéletáblákhoz lehet fellebbezni, amelyek összesen öt helyen működnek: Budapesten, Debrecenben, Győrben, Pécsen és Szegeden. Az ítéletáblákon csak büntető és polgári kollégiumok működnek, a közigazgatási ügyek ezen a szinten rendszerint már nem jelentkeznek.

Az Alaptörvény az ügyek meghatározott csoportjára lehetővé teszi külön bíróságok létrehozását. Ilyen különbíróságnak számítanak Magyarországon a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek (hasonlóan a többi járásbírósághoz) első fokon járnak el. Az itt meghozott határozatok ellen a törvényszékekhez lehet fellebbezni, amelyekben belül az ügyszakok szerint működnek büntető, polgári, gazdasági és közigazgatási-munkaügyi kollégiumok. A közigazgatási-munkaügyi ügyekkel a legfelsőbb szinten a Kúria foglalkozik, amelyen belül nemcsak külön önkormányzati, hanem közigazgatási, illetve munkaügyi tanács is működik. Magyarországon jelenleg a legfelsőbb szinten nincs jelen az elkülönült és specializált Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, meglehetősen, 1949 előtt volt már ilyen, illetve most is már egy jó ideje szó van róla.

Az elmúlt fél évtized reformjai során jelentősen átalakult a bíróságok igazgatásának a rendszere.²⁸ A bíróságok igazgatásának központi feladatait új szervként az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, akit a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választ. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. További új szervnek tekinthető az Országos Bírói Tanács (OBT), amely felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és a többi bírói önkormányzati szerv közreműködik a bíróságok igazgatásában. A budapesti székhelyű Országos Bírói Tanács tagja az Alaptörvényből kifolyólag a Kúria elnöke is, további tagjait pedig – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a bírák választják. Összesen 15 tagja van, akik közül 14 főt a bírák küldötttertekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választ meg. Az első alkalommal történő választás során a bírák küldötttertekezlete egy ítéletáblai, öt törvényszéki, hét helyi bírósági és egy munkaügyi bírósági bírót választ. Az OBT tagjává az a bíró választható, aki legalább ötéves bírói gyakorlattal rendelkezik. A mandátumuk hat évre szól. Az elnöki tisztséget a tagok félévenként egymást

²⁸ Erről lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bszj).

váltva viselik olyan módon, hogy elsőként a leghosszabb tartamú bírói szolgálati viszonyal rendelkező bíró tölti be. Őt a további tagok a bírói szolgálati viszonyuk időtartamának csökkenő sorrendjében követik. Az OBT elnökét – akadályoztatása esetén – az elnökhelyettes helyettesíti. Az OBT egyébként 2012. március 15-én kezdte meg a működését.

Az igazságszolgáltatási rendszer és azon belül főleg a bíróságok működésére vonatkozó rendelkezések nemcsak az Állam nevű részben találhatóak meg, hanem nagyon fontos elvek és szabályok szerepelnek a Szabadság és felelősség nevű alapjogi részben is, különösen annak XXVIII. cikkében. A legfontosabb itt szereplő alapelv az, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. Továbbá senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Ezt nevezik az ártatlanság vélelmének. A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. Fontos garanciális szabály, hogy senki nem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel egy olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.²⁹ Végül mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezen rendelkezés miatt kell megfelelő számú jogorvoslati fórumot biztosítani. A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli eseteinek a kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy más államban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

²⁹ Mindez ugyanakkor nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését egy olyan cselekményért, amely az elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

A VÉGREHAJTÁS ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM SZERVEI

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlésnek felelős kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Ez azt is jelenti, hogy a végrehajtás területén a kormány rendelkezik általános hatáskörrel. A kormány ugyanakkor a közigazgatás legfőbb szerve is, és – mint ilyen – a törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Ez azonban nem vonatkozik a kormány szerkezetére, mert a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. Ilyen törvény tulajdonképpen mindegyik országgyűlési választás után megszületik.

A testületi szervnek számító kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. Az utóbbiak közül a miniszterelnök rendeletben egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterek rendszerint saját minisztériummal rendelkeznek, de a magyar közjog is ismeri a tárca nélküli miniszterek fogalmát. A tárca nélküli miniszter a kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki. Bár az nem mindenütt szokás, Magyarországon a kormányfőt közvetlenül kiszolgáló Miniszterelnökség is önálló minisztériumi rangra emelkedett, a vezetője pedig szintén miniszter. Sőt, 2015-től kezdve a Miniszterelnöki Kabinetiroda is önálló minisztérium rangjára emelkedett, és a miniszteri rangú vezetője is a kormány teljes jogú tagja. Ugyanakkor a 2010-es országgyűlési választások után kialakult az úgynevezett csúcsmisztériumok rendszere, amely a más országokban (és korábban Magyarországon is) sokszor külön-külön működő tárcákat fogja össze. A miniszterelnökhöz kötődő, előbb említett két szerven kívül még a következő tárcák vezetői alkotják jelenleg (azaz 2016 nyarán) a kormányt: a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Földművelésügyi Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

A magyar közjogi rendszerben egyértelműen a miniszterelnök játssza a meghatározó szerepet. Ez egyrészt az Alaptörvény szövegéből következik, másrészt annak a politikai berendezkedésnek és kultúrának a sajátosságaiából, amely az évek során a rendszerváltás utáni Magyarországon kialakult. A miniszterelnök politikai személye mindenképpen kiemelkedik a többi kormánytag közül. Az Országgyűlés csak a miniszterelnököt választja meg, nem az egyes minisztereket, akiket az ő javaslatára már a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. A miniszterelnök továbbá az, aki eldönti, hogy a kormányon belül ki legyen a helyettese.

Az országgyűlési képviselők együtöde is nem általában a kormánnyal szemben nyújtja be a bizalmatlansági indítványt, hanem a miniszterelnök személyével szemben. A miniszterelnök halálával, lemondásával, a bizalmi szavazáson való alulmaradásával, az összeférhetlenség kimondásával és annak a megállapításával, hogy a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,³⁰ az egész kormány megbízatása szűnik meg. Magyarországon nincs rá jogi lehetőség, hogy az Országgyűlés, illetve annak képviselői a miniszterelnök akarata ellenére elérjék egy-egy konkrét miniszter távozását. Bár az Alaptörvény kimondja, hogy nemcsak a miniszterelnök, hanem a kormány tagja is felelős az Országgyűlésnek, az utóbbinak igazából nincsenek hatékony eszközei arra, hogy egy minisztert közvetlenül menesszenek a tisztségéből. Ez nem jelenti azt, hogy a parlament nem fejezheti ki a miniszterrel szembeni bizalmatlanságát, azt ugyanis elvileg megteheti, csak hogy ennek a lépésnek nincsenek közvetlen következményei. A kormány mint testület és a miniszter Országgyűlés előtti politikai felelőssége tehát igazából csak a miniszterelnök felelősségén keresztül tud érvényesülni. Amennyiben tehát egy miniszter elveszette a parlament bizalmát, a miniszterelnök mérlegelésén múlik, hogy kezdeményezi-e az államfőnél a miniszter felmentését vagy sem.

A miniszterek ugyanakkor nemcsak az Országgyűlésnek tartoznak felelősséggel, hanem a kormányfőnek is. Ez a beszámolási kötelezettséget is jelenti a miniszterelnök felé. Korábban az Alkotmány ezt a kérdést másként fogalmazta meg, de tulajdonképpen ugyanazzal az eredménnyel: 2011 előtt ugyanis a miniszter a kormánynak tartozott felelősséggel, de azon belül úgyszólván a miniszterelnök volt a felettese. A helyzet tehát ebben a vonatkozásban nem változott meg drámai módon.

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a miniszterelnök az a személy, aki meghatározza a kormány általános politikáját. A miniszterek személye is hozzá kötődik. Egyrészt ő tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, hogy kit nevezzen ki miniszternek, ő dönti el, hogy ki legyen a kormányon belül a helyettese, és végül ő tesz javaslatot köztársasági elnöknek, hogy az melyik minisztert mentse fel. Az utóbbira nem csupán akkor van lehetősége, ha ezt az Országgyűlés jelzi felé, hanem akkor is, ha saját maga így dönt, például azért, mert nincs megelégedve az adott miniszter munkájával.

Az Alaptörvény értelmében a miniszter az a személy, aki a kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és

30 Az utóbb említett két tényről egyébként az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadával dönt.

az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Más vezető kormányzati tisztségviselőkről – például az államtitkárokról vagy a helyettes államtitkárokról – akiknek a száma különösen a 2010-es kormányzati átalakulás után látványosan megnőtt – az Alaptörvény nem rendelkezik, annak ellenére, hogy a jelenlegi magyar kormányzati rendszerben sokszor az államtitkárok vezetik az olyan nagy és átfogó területeket, amelyekért máshol az önálló miniszterek felelnek. Ez különösen igaz az Emberi Erőforrások Minisztériumára, amely több korábbi önálló tárcát olvaszt magába (például az oktatás és kultúra mellett az egészségügyet, a szociális kérdéseket, a sportot stb.) Ezen túlmenően nincsen szó a közigazgatási államtitkárokról sem. Az Alaptörvény igazából semmit nem mond a kormány egyéb szerkezeti kérdéseiről, azok szabályozását külön törvényekre hagyta.

A magyar közjogi rendszerben azok a képviselők, akik időközben miniszterek vagy államtitkárok lettek, rendszerint ezután is megőrzik a parlamenti mandátumukat, különösen pedig akkor, ha azt az egyéni választókerületben szerezték meg. Ott ugyanis nem léphet a helyükre helyettes az országos listáról, hanem az említett kerületért a kormányzó pártnak újból meg kell küzdenie a választásokon. Ugyanakkor egy miniszternek nem kell feltétlenül parlamenti mandátummal is rendelkeznie, azaz a miniszterelnök olyan politikusokat vagy szakértőket is meghívhat a kormányába, akik teljesen kívülállók a parlamenti politika szempontjából. A kormány tagjai ugyanakkor részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság természetesen az ülésén való megjelenésre kötelezheti a kormány tagját.

Magyarországon a jelenlegi szabályok szerint miniszterelnöknek csak az a személy javasolható, majd választható meg, aki büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselőválasztáson választható személy. Az Alaptörvény az országgyűlési aktív és passzív választójogot a nagykorúsághoz és a magyar állampolgársághoz köti. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény értelmében miniszterré is csak olyan személy nevezhető ki, aki büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható is. A miniszterelnök és a miniszterek személyére tehát tulajdonképpen azonos feltételek vonatkoznak, de azok más-más jogi normában vannak elhelyezve. Ez a szabályozás tehát elvben azt is lehetővé teszi, hogy nagyon fiatal, de már nagykorú személy is kormányfővé váljon. Sem az Alaptörvény, sem az előbb hivatkozott törvény nem ír elő semmilyen képesítési feltételt, ami helyes is, hiszen bármilyen további feltétel antidemokratikus szűkítést jelentene. Miután az országgyűlési választójog egyér-

telmúen a magyar állampolgársághoz van kötve, ez azt jelenti, hogy Magyarországon a miniszter csak az lehet, aki egyben magyar állampolgár is. A kettős vagy többes állampolgárság megléte önmagában a jelenlegi szabályozás mellett nem jelenti akadályát annak, hogy valaki miniszterelnökké vagy miniszterré váljon. Érdekességként megemlíthető, hogy bár az állampolgársághoz való szigorú kötöttség ugyan a legtöbb külföldi államban is jelen van, léteznek olyan országok is, ahol akár egy külföldi vagy hontalan is lehet miniszter.³¹

A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek számítanak a központi államigazgatási szerveknek. A kormány ugyanakkor rendelkezik területi szervekkel is. A kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és a megyei kormányhivatal. A megyei szint alatt, a megyei/fővárosi kormányhivatalokon belül működnek tovább a járási hivatalok, amelyek egyre inkább meghatározó szerephez jutnak a kormányzati politika végrehajtásában.

A magyar miniszterelnök és az általa vezetett kormány ereje elsősorban nem a most felvázolt alaptörvényi rendelkezésekből következik. A miniszterelnök pozícióját főleg a Német Szövetségi Köztársaságból kölcsönvett konstruktív bizalmatlanság intézménye erősíti meg, amelynek a bevezetésére Magyarországon először 1990-ben került sor. Az Országgyűlés a miniszterelnököt az összes tagjának több mint a felével tudja megválasztani, azaz ehhez az aktushoz nem elegendő a relatív többség, hanem mindenképpen szükséges az abszolút többség. A 199 fős testületben ez legalább 100 képviselőt jelent. Az alkotmányozó ugyanis a rendszerváltáskor és a 2010-es kormányváltás után is a stabil kormány létrehozására törekedett.

Az Országgyűlés azonban bármikor vissza is vonhatja a miniszterelnöktől (és ezáltal az általa vezetett kormánytól is) a bizalmat. Ezt a lépést az országgyűlési képviselők egyötöde kezdeményezheti a miniszterelnökkel szemben, mégpedig írásban. Annak érdekében viszont, hogy az állam egy percig se maradjon legitim miniszterelnök nélkül, a bizalmatlansági indítványt benyújtó képviselőknek az indítványukban meg kell jelölni a miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt is. Amennyiben az országgyűlési képviselők több mint a fele megszavazza a kormányfővel szembeni bizalmatlansági indítványt, akkor az indítványukban megjelölt személy válik miniszterelnökké, mégpedig rögtön az eskütétel után. Ehhez tehát nem kell még egy másik – megerősítő – parlamenti szavazás. Ezt a módszert nevezik konstruktív bizalmatlansági szavazásnak, szemben az úgynevezett destruktív bizalmatlansággal, amely

31 Ilyen ország jelenleg például a Cseh Köztársaság.

alkalmazása során úgy is le lehet váltani a kormányfőt, hogy közben az ellenzék vagy más elégedetlenek nem egyeztek meg az új miniszterelnök személyében, ami mindig nehezebb, mint abban megegyezni, hogy kit utasítanak el.

Magyarországon is előállhat azonban az a helyzet, hogy az ország idő előtt (tehát a parlamenti ciklus vége előtt) mégiscsak a választott miniszterelnök nélkül marad. A bizalmi szavazást ugyanis a miniszterelnök is indítványozhatja. Az Országgyűlés ilyenkor a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanságát akkor fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. Ilyenkor megszűnik az addig regnáló miniszterelnök megbízatása, de úgy, hogy közben nem lehet tudni, hogy ki látja el ezt a posztot. A miniszterelnök továbbá azt is indítványozhatja, hogy a kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát ebben az esetben akkor fejezi ki, ha a kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Ilyenkor is megszűnik a miniszterelnök megbízatása, mégpedig úgy, hogy az országnak nincs automatikusan új kormányfője.

A magyar miniszterelnököt az Alaptörvényen túli jogi és politikai rendelkezések is erősítik. Ilyen például a korábban már röviden ismertetett vegyes választási rendszer, amely rendszerint stabil kormányzati többséget képes biztosítani a mindenkori kormánynak. Nem véletlen, hogy a rendszerváltás utáni Magyarországon eddig kívülről – azaz az ellenzékéből – még senkinek sem sikerült megdönteni a kormányt. Az eddigi miniszterelnök-cserék halálesettel (Antall József, 1993), vagy a kormányzó koalíción belüli erőviszonyok megváltozásával függték össze (Medgyessy Péter, 2004, illetve Gyurcsány Ferenc, 2009). Amennyiben a miniszterelnök, aki gyakran egyben pártelnök is, képes fenntartani a fegyelmet a parlamenti frakciójában, illetve a kormányzó koalícióban, akkor tulajdonképpen nemcsak a saját kormányában van stabil pozíciója, hanem az Országgyűlésben is, amely így tulajdonképpen neki dolgozhat. Annak támogatása nélkül Magyarországon természetesen nem lehet kormányozni, de nem mindegy, hogy milyen a koalíció fegyelme és ezáltal az ütőképessége, illetve az operativitása.

Le kell szögezni azonban, hogy a kormány nemcsak a végrehajtással foglalkozik, hanem a jogalkotás területén is komoly hatáskörrel rendelkezik, és nem csak úgy, mint a legtöbb törvény jellemző kezdeményezője. Feladatkörében eljárva ugyanis a kormány – eredeti módon törvényben nem szabályozott tárgykörökben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján – rendeletet is alkothat, amely viszont nem lehet ellentétes a törvénnyel és annál

magasabb jogi normával (azaz az Alaptörvénnyel). Ezt a rendeletet nevezi az Alaptörvény kormányrendeletnek. Ugyanakkor a miniszterelnök is kiadhat rendeletet, hasonlóan, mint a kormány egyes tagjai (a miniszterek). Ezeket a rendeleteket a magyar közjog miniszterelnöki és miniszteri rendeleteknek nevezi. A kormány tagjai által megalkotott rendeletek nem lehetnek ellentétesek törvényekkel, a kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendeletével. A kormánytagok rendeleteivel azonban nem lehet ellentétes az önkormányzati rendelet, mert az Alaptörvény azt mondja ki, hogy az semmilyen más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

AZ ALAPJOGVÉDELEM LEGFŐBB INTÉZMÉNYEI

Az 1989/1990-es rendszerváltás az emberi és polgári jogok reneszánszát hozta magával. Ez reakció volt a korábbi évtizedek törvénytelen ségére és visszaéléseire. Az előző államszocialista időszak egyik tanulsága az volt, hogy nem elég csak deklarálni az emberi jogokat, hiszen az a kommunista pártok uralma alatt is megtörtént, hanem azok érvényesítésének garanciális intézményeit is ki kell építeni. Ezt a célt szolgálta az Alkotmánybíróság létrehozása, valamint valamivel később az ombudsmani rendszer kiépítése is. Ezen kívül a magyar Alaptörvényben nem vagy csak részben említett, de a rendelkezései alapján született más szerv is foglalkozik az alapjogvédelem egy-egy dimenziójával. Miután Magyarország az EU tagja, nem szabad teljesen megfelelkezni az uniós szintű hasonló intézményekről sem.

A legfontosabb ilyen szerv az Alkotmánybíróság, amelynek az összetételéről a hatalommegosztásról szóló részben korábban már volt szó. A létrehozásáról 1989-ben született döntés, majd az első alkotmánybírák megválasztásával 1990-ben kezdte meg a működését. Magyarországon tehát viszonylag későn jelent meg ez az intézmény, hiszen az első két, az általános bírósági szervezettől elkülönült európai alkotmánybíróság (a csehszlovák és az osztrák) már a két világháború között megszületett. Nyugat-Európában ez a típusú szerv a második világháború utáni évtizedekben vert mélyebb gyökereket.

Az 1990-es években ez a testület vált az Országgyűlés és az azt uraló parlamenti kormánytöbbség legfőbb hatalmi ellensúlyává. Ez a folyamat egészen 2010-ig egyértelmű volt, azután megtorpant, de így is az egyik legfontosabb hatalmi ellensúly a közjogi rendszerben. Az

Alkotmánybíróság átalakítása 2010-ben még az új Alaptörvény elfogadása előtt kezdődött el, majd beteljesedett az Alaptörvény rendelkezéseiben, illetve az új alkotmánybírósági törvényben, amely szintén sarkalatosnak minősül.³²

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ebből a deklarációból következik az összes jogosítványa. Az Alkotmánybíróság elsősorban az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgálja meg az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket. A szakirodalom ezt nevezi előzetes normakontrollnak. Itt absztrakt jellegű kontrollról van szó, hiszen a jogsérelem még nem történt meg, mivel a megtámadott jogi norma vagy valamely konkrét rendelkezése még nem hatályos. Ilyen normakontrollt csak a köztársasági elnök, valamint a törvény kezdeményezője, a kormány, vagy az Országgyűlés elnökének az indítványára a zárószavazást követően az Országgyűlés kezdeményezhet.

Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor utólagos (vagy másként megfogalmazva represszív) normakontrollra is van lehetősége, amelynek keretében a már hatályba lépett vagy kihirdetett jogi normák alkotmányossági vizsgálatát végzi. Erre absztrakt és konkrét módon is lehetősége van. Mindkettőnek a kezdeményezésére csak bizonyos szervek jogosultak. Az Alaptörvény értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálhatja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ez jelenti az absztrakt utólagos normakontrollt, amelynek az elindításához nem szükséges konkrét sérelem.

Más a helyzet az utólagos konkrét normakontrollal, amely bírói kezdeményezésre indul, ami egyben azt is jelenti, hogy valamilyen sérelemre már sor került, hiszen anélkül az ügy valószínűleg nem került volna a bíróság elé. Ennek a sérelemnek viszont vélhetően az alkotmányellenes jogszabályból kell következnie. Annak érdekében, hogy ne akadozzon a bíróságok munkája, ilyenkor az Alkotmánybíróságnak a problémát észlelő bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felül kell vizsgálnia az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírónak tehát az előtte folyamatban lévő ügyben előzetesen észlelnie kell, hogy olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amely Alaptörvény-ellenes, vagy amelynek az Alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította. De akkor is kezdeményezni kell a felülvizsgálatot, ha úgy látja, hogy az ominózus alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik. A bíró ilyenkor

32 A 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

hivatalból vagy kérelemre, illetve indítványra jár el. Ezt a döntését nem lehet megfellebbezni.

Itt meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság a normakontroll keretében nem csak azt vizsgálja, hogy az adott jogszabály az Alaptörvénybe ütközik-e, hanem azt is, hogy összhangban van-e a Magyarországot kötelező nemzetközi szerződésekkel is. Az ilyen eljárást ugyanazok a szervek kezdeményezhetik, mint az absztrakt normakontrollt (tehát a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa), továbbá ilyen eljárás indulhat bírói kezdeményezésre, valamint az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból is úgy dönthet, hogy megvizsgálja ezt az ütközést is.

2011 előtt egyébként jóval tágabb volt az absztrakt normakontroll kezdeményezőinek köre, ugyanis „bárki” kezdeményezhetett ilyen eljárást, a személyes érintettségre való tekintet nélkül, azaz nem csupán a saját jogsérelem orvoslása céljából, hanem „elvi” okokból is. Az alapvető jogaikban sértett személyeknek Magyarországon az alkotmányjogi panasz intézménye áll rendelkezésükre. Ilyen személy ugyanis – bizonyos feltételek fennállása esetén – alkotmányjogi panasszal jogosult fordulni az Alkotmánybírósághoz. Ez egy speciális jogorvoslati lehetőség, amely személyes érintettség alapján történik. Az alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni az ügy érdemében hozott döntést vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntést. Szintén meg lehet támadni vele egy jogalkotói aktust is (ideértve a Kúria jogegységi határozatát is). Az ilyen eljárásban azonban az Alkotmánybíróságnak mindig meg kell vizsgálnia, hogy a konkrét ügyben valóban sérült-e az érintettnek az Alaptörvényben biztosított joga.

A fenti megállapítások abból az alaptörvényi rendelkezésekből következnek, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, illetve alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is. A konkrét „ügy” tehát nem csak a bírósági eljárás során jöhet létre. Ugyanakkor a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz csak akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó már kimerítette az egyéb jogorvoslati lehetőségeket, vagy ilyenek eleve nem álltak rendelkezésre számára, és a sérelmezett döntés kézbesítésétől még nem telt el több mint hatvan nap.

Az Alkotmánybíróság az eljárások többségének végén megsemmisítheti az Alaptörvénnyel vagy a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve a bírói döntést, továbbá a sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt állapíthat meg. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkez-

zését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Ez egy korlátozó rendelkezés, amely némileg megköti az Alkotmánybíróság kezét. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapította meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, akkor az ellentét feloldása érdekében – megfelelő mérlegelés után és a határidő megjelölésével – felhívja a kormányt, illetve a konkrét jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket. Itt tehát hasonló a helyzet, mint az alkotmányos mulasztás megállapítása során. Ilyenkor ugyanis az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett Alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, emiatt pedig a mulasztást előidéző szervet a határidő megjelölésével egyidejűleg fel kell hívni a feladata teljesítésére.

Külön szabályok vonatkoznak az alkotmánymódosítás esetére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, érdemben tehát nem. Ez abból következik, hogy Magyarországon az egyetlen alkotmányozó szerv a népszuverenitást képviselő Országgyűlés, és az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban csupán jogértelmező szerv. Az Alaptörvény pedig, hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz, nem tartalmazza az úgynevezett örökkévalósági klauzulát, amely összefoglalná azokat az alkotmányos tárgyköröket, amelyeket tilos lenne módosítani.

Ezt a vizsgálatot egyrészt az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, illetve a kihirdetéstől számított 30 napon belül a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az előbbi indítványokról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg a meghatározott eljárási követelményeknek, az elfogadott, de ki nem hirdetett Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés újratárgyalja, az elfogadott és kihirdetett Alaptörvényt vagy annak módosítását pedig az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket is gyakorolhat. Ezek közé tartozik mindenekelőtt az Alaptörvény értelmezése, amely az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, továbbá a köztársasági elnök, illetve a kormány indítványára indulhat. A testület egyéb – részben az

Alaptörvényből, részben az Alkotmánybíróságra vonatkozó sarkalatos törvényből következő – hatásköreivel is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően lefolytatja a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárást, véleményt fogalmaz meg az Alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlásával összefüggésben, megpróbálja feloldani a hatásköri összeütközéseket és megvizsgálja az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelésével összefüggő határozatát.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésben vagy öttagú tanácsokban jár el. Bizonyos esetekben azonban a testület elnöke által kijelölt két egyesbíró is eljárhat. Az utóbbiak a formai okokból befogadhatatlan beadványokat és megalapozatlan igazolási kérelmeket visszautasító döntések meghozatalára hivatottak. Bizonyos kérdések kizárólag a teljes ülés hatáskörébe tartoznak – ilyen tipikusan az előzetes normakontroll, az Alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály megsemmisítése, továbbá az Alaptörvény értelmezése vagy az államfőnek a tisztségétől való megfosztása. Az öttagú tanácsok minden olyan ügyben eljárhatnak és dönthetnek, amely nem tartozik a teljes ülés (azaz plénum) kompetenciájába.

A következő új jogintézmény, amely csak a rendszerváltás után jelent meg Magyarországon, az ombudsman intézménye, amelynek alapvetően skandináv gyökerei vannak, hiszen az első ombudsmanok a XVIII. századi Svédországban jelentek meg. Magyarországon alkotmányos szinten először 1989-ben jelent meg utalás erre a jogintézményre, de a konkrét és átfogó szabályozás csak 1993-ban született meg, aztán 1995-ben került sor az első személyek megválasztására. Akkor jött létre először a három, majd négy ombudsmanra épülő rendszer. 2010-ben a következő ombudsmanok működtek az országban: az általános alapjogi, továbbá a kisebbségi jogi, valamint az adatvédelmi ombudsman, akikhez még előzőleg, 2008-ban csatlakozott a jövő nemzedékek ombudsmanja is. Bár itt egyértelműen az ombudsmani jellegű intézményről van szó, nem ez a némileg idegen kifejezés honosodott meg a magyar nyelvben, hanem inkább az alapvető jogok országgyűlési biztosa. Hasonló a helyzet a többi ombudsmannal. A jelen szövegben az ombudsman és a biztos szinonimaként szerepelnek.

2011-ben azonban az alkotmányozó jelentősen átalakította az egész rendszert, és az előbb említett specializált ombudsmanok helyett centralizált modell alakult ki. Jelenleg az ombudsmani hierarchia csúcsán az alapvető jogok országgyűlési biztosa áll, akinek két helyettese van – az egyik a nemzetiségi jogok érvényesítésével, a másik a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmével foglalkozik. Ugyan mindhármukat az Országgyűlés választja meg hatéves, megújítható megbízási időre, de amíg az alapvető jogok biztosának személyére a köztár-

sasági elnök teszi meg a javaslatot, a helyetteseire már a későbbi főnökük (azaz az előbb említett alapvető jogok biztosa) teszi meg ugyanezt. Elvileg tehát mindhárom említett tisztviselőnek azonos a legitimitása, ám nem azonos a mozgásterük. A helyettesek eljárásai és azok következményei ugyanis a fő ombudsmantól függenek, aki akár le is állíthatja az általuk kezdeményezett eljárásokat, illetve következmények nélkül hagyhatja azokat. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlésnek is csak az alapvető jogok biztosa tartozik évenkénti beszámolási kötelezettséggel. Ennyiben tehát komoly és lényegi változásokról lehet beszélni ezen a területen. Egyébiránt Magyarországon csak a kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkező jogászokat lehet megválasztani erre a tisztségre, s csak akkor, ha már betöltötték a 35 éves korhatárt. A megválasztásukhoz az országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges. Ez azért érdekes, mert az ombudsmani törvény elfogadásához az Alaptörvény nem követeli meg a minősített többséget, hiszen csak azt mondja ki, hogy az erről az intézményről szóló jogszabályt törvény, és nem sarkalatos törvény formájában kell elfogadni.

Az alapvető jogok biztosa (és a saját területükön a helyettesei is) alapjogvédelmi tevékenységet, illetve az Alaptörvény védelmét látják el. A biztosok eljárását bárki kezdeményezheti, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása valamelyik alapvető jogát sértette vagy közvetlenül veszélyeztette. A panasz akkor van helye, ha a kezdeményező fél már kimerítette a rendelkezésére álló közigazgatási eljárási lehetőségeket, vagy nincs számára biztosítva jogorvoslati lehetőség. Ha az indítványozó ügyében született jogerős közigazgatási határozat, akkor az annak közlésétől számított egy éven belül lehet az ombudsmanhoz fordulni. Azt megelőzően egyébként nem kell igénybe venni a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Abban az esetben viszont, ha az adott ügyben már folyamatban van bírósági eljárás, akkor nem lehet a biztoshoz fordulni, hiszen az ügy már olyan fórum előtt van, amely kötelező döntést fog hozni. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a határozatai ugyanis nem ilyenek. A lefolytatott vizsgálatokról a biztos jelentést készít, amely alapvetően nyilvános dokumentum.

Ha a biztos az eljárás során visszásságot állapított meg, akkor annak orvoslására ajánlást is tehet, amelyet a megvizsgált hatóság felettes szervének kell címezni, de erről az érintett hatóságot is tájékoztatni kell. Bizonyos állami szervek ki vannak véve a vizsgálat alól. Ilyen tipikusan az Országgyűlés (hiszen annak tartozik beszámolási kötelezettséggel), továbbá a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok és – a nyomo-

zószervek kivételével – az ügyészség is. Ezek ugyanis bizonyos értelemben az ombudsmani intézmény felett állnak. A másik oldalról az alapvető jogok biztosának lehetősége van kivételes eljárás lefolytatására is, amelyre akkor kerülhet sor, ha a hatóságnak nem tekinthető (akár magánjogi) szervezet tevékenysége vagy annak mulasztása súlyosan sérti a természetes személyek alapvető jogait.

A biztos hivatalból is eljárást indíthat, emiatt lényeges kérdés, hogy egy-egy konkrét biztos mennyire aktív szemléletű, vagy éppen inkább visszafogott ezen a területen. Mindez azért is fontos, mert az alapvető jogok biztosa Alkotmánybírósághoz is fordulhat, és kérheti a konkrét jogszabály vagy jogi norma alkotmányellenesnek nyilvánítását. Ezen a területen ő egyfajta közvetítő csatornaként működik azok számára, akik a személyes érintettségük híján nem tudnak közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni a panaszukkal. Az alapvető jogok biztosa továbbá az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességekot kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, és az orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Ilyen eljárás keretében az ellenőrzött hatóságoktól adatokat és felvilágosítást kérhet, illetve azoknál helyszíni ellenőrzéseket is végezhet.

Az ombudsman intézményénél kiemelendő, hogy – az önálló és elkülönült hivatali apparátusa (az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) ellenére – itt alapvetően személyes jellegű közjogi intézményről van szó, amely inkább a tevékenységével megszerzett tekintélyén, és nem annyira a hatalmon alapul. Emiatt nagyon fontos szerepet játszik az, hogy milyen habitusú és kvalitású ember tölti be ezt a pozíciót. Ez egyaránt vonatkozik a biztosra és a helyetteseire is, noha egyértelmű, hogy a jogosítványai révén mégiscsak a biztos van előtérben. Optimális esetben a biztosnak önálló gondolkodású, illetve független jogállású és pártatlan hozzáállású személynek kellene lennie. Az általa nyújtott jogvédelemnek rugalmasnak és könnyen elérhetőnek kellene lennie. Nem mellékes az ombudsman személyes értékrendje sem.³³

Az ombudsmani intézmény egyébként nemcsak nemzeti szinten működik, hanem az EU szintjén is. Az első európai ombudsmant az Európai Parlament választotta meg 1995-ben. Az ő megújítható mandátuma öt évre szól, és a székhelye a franciaországi Strasbourgban van. Az európai ombudsmanhoz az uniós polgárok és az EU-ban lakóhellyel rendelkező személyek mellett még az EU területén bejegyzett székhellyel rendelkező társadalmi szervezetek

33 Takács Albert: „Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság”. In Patyi András–Téglási András szerk.: Államtan és a magyar állam szervezete. Közös modul. NKE, Budapest, 2013. 223. o. és 226. o.

és vállalkozások fordulhatnak abban az esetben, ha úgy vélik, hogy nem megfelelő elbánásban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek az EU valamelyik intézménye részéről. A magyar állami intézmények ellen tehát itt nem lehet panasszal élni, de a magyar állampolgárok mint uniós polgárok nyugodtan fordulhatnak ehhez a szervhez. Egyébként az európai ombudsmanhoz csak akkor lehet fordulni, ha a panasztevő korábban legalább egyszer jelezte már a problémáját a kifogásolt intézménynél. Ez valamivel lazább szabály, mint ami a magyar ombudsman vonatkozásában érvényesül. De ez sem foglalkozhat a bíróság előtti ügyekkel vagy azokkal az ügyekkel, amelyeket valamelyik bíróság jogerős ítélettel már lezárt.

A 2011 előtt működő négy magyar országgyűlési biztos közül az egyik a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításával foglalkozott. Ezen poszt felállítására az adatvédelmi törvény révén már 1992-ben sor került, de az első biztos ebben az esetben is csak 1995-ben tudta megkezdeni a tevékenységét. Az adatvédelmi biztosok idővel nagyon komoly népszerűsége tettek szert és komolyan növelték az adatvédelmi tudatosságot. 2011-ben az alkotmányozás során viszont az a döntés született, hogy a jövőben nem egy külön országgyűlési biztos, hanem egy külön autonóm jogállású központi államigazgatási szerv fog foglalkozni ezzel a területtel. Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a minősített többséggel elfogadott információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény aztán létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (NAIH), amely átvette a korábbi adatvédelmi ombudsman teendőinek döntő részét. Ezek aztán kiegészültek a kifejezetten hatósági feladatokkal is. A szervezet címében szereplő két alapjoggal tehát az alapvető jogok biztosa már nem foglalkozhat, a NAIH-ot mint hatóságot viszont vizsgálhatja.

A NAIH független, csak a törvényeknek alárendelt szerv, amelynek a költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet kapott. A NAIH az alaptörvény fogalomrendszerében az önálló szabályozó hatóságok kategóriájába tartozik, bár a neve ebben a formában nem szerepel az Alaptörvényben. A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. Egyébként a jogállása több tekintetben hasonlít az alapvető jogok biztosának jogállására. Az elnök munkáját az általa határozatlan időre kinevezett helyettes segíti. A NAIH-nál szintén bárki kezdeményezheti a vizsgálatot, aki arra hivatkozik, hogy az információs jogainak gyakorlásával összefüggésben jogsérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn (az ombudsmanhoz is fordulhat). A megalapozott sérelem esetén a hatóság a jogsértő adatkezelőt a helyzet orvoslására szólítja fel, s ha ez nem vezet eredményre, akkor a NAIH ajánlást tehet az adatkezelő felügyeleti szervének.

Az ombudsmanhoz hasonlóan a NAIH is rendelkezik jogalkotásra irányuló ajánlási joggal. A lefolytatott vizsgálatokról a NAIH is jelentéseket készíthet, továbbá a személyes adatok védelme érdekében adatvédelmi hatósági eljárást indíthat. Erre csak hivatalból kerülhet sor, és ilyenkor lehetőség van bírság kiszabására is. A NAIH lefolytathatja a titokfelügyeleti hatósági eljárást is, továbbá meghatározott magatartás kikényszerítése érdekében akár pert is indíthat. A szerv a tájékozódás elősegítése érdekében a személyes adatokra vonatkozó adatkezelésekről adatvédelmi nyilvántartást vezet, továbbá adatvédelmi auditot is végezhet, amelyet azonban nem hivatalból, hanem az adatkezelő kérelmére folytat le. Ezért a kérelmezőnek díjat kell fizetnie. Abban az esetben, ha a NAIH bűncselekményt, szabálysértést vagy fegyelmi vétséget észlel (pontosabban ezek alapos gyanúját), akkor eljárást kezdeményez az arra hivatott szervnél. A NAIH-nak évente összefoglaló beszámolót kell készítenie a tevékenységéről az Országgyűlés számára.

Végül, de nem utolsósorban az alapjogvédelemmel, illetve pontosabban az alapjogok egy részével még egy fontos országos hatáskörű szerv foglalkozik, amelyet azonban az Alaptörvény nem említ meg. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról (továbbiakban: az EBH) van szó, amely az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alapján jött létre. Ezt a jogszabályt Magyarország az uniós jogharmonizáció során fogadta el. Az EBH az emberi méltóság garanciális intézménye, valamint az egyenlő bánásmód követelményének megvalósulását ellenőrző autonóm állami jogorvoslati fórum. Olyan panaszosok ügyében jár el, akiket diszkrimináció, azaz hátrányos megkülönböztetés ér. Panaszos lehet a sérelmet szenvedett természetes személy (személyesen vagy meghatalmazottja útján), jogi személy vezetője vagy meghatalmazottja, továbbá az érdekképviselői szervezet vagy közérdekű igényérvényesítő. Mindannyian a hatósághoz intézett kérelemmel kezdeményezhetik az eljárást. Az EBH akkor indíthat eljárást, ha a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított egy év és a jogsértés bekövetkezésétől számított három év még nem telt el. A panaszt a következő szervek ellen lehet benyújtani: az állami és önkormányzati szervezetek, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, a közszolgáltatók, az oktatási, szociális, gyermekvédelmi, művelődési, egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények, valamint az önkéntes biztosítópénztárak, a magánnyugdíj-pénztárak, a pártok és minden egyéb költségvetési szerv diszkriminációt eredményező eljárásával szemben. Hivatalból jár el a hatóság a magyar állammal, a helyi és a nemzetiségi önkormányzatokkal, ezek szerveivel, a hatósági jogkört gyakorló szervezetekkel, valamint a Magyar Honvédséggel és a rendvédelmi szervekkel szemben, de csak akkor, ha észleli az

egyenlő bánásmód követelményének a megsértését. A hatóság a magánszféra bizonyos viszonyaiban is vizsgálatot folytathat. Abban az esetben, ha az eljárás során bebizonyosodik, hogy az eljárás alá vont alany az egyenlő bánásmód követelményét megsértette, akkor a hatóság elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, nyilvánosságra hozhatja a jogsértést megállapító határozatát, ötvenezertől hatmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki, illetve dönthet az eljárási költségről úgy is, hogy azokat a jogsértő fél köteles viselni. A hatóság ugyanakkor nem állapíthat meg az ügyfél számára anyagi kártérítést és nem rendelheti el az eredeti állapot helyreállítását sem. Az EBH döntései nem fellebbezhetőek, a határozat bírósági felülvizsgálata viszont kérhető a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól.

A jogvédelemmel kapcsolatosan meg kell említeni még az ügyészség szerepét, amely Magyarországon szintén csak az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel, és a többi hatalmi ágtól szervezetileg független. Tehát néhány más európai állammal szemben, az ügyészség alkotmányosan nincs alárendelve a kormánynak. Az ügyészi szervezet alkotmányos alapjait az Alaptörvény, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény határozza meg, amely nem az ügyészekkel, hanem az ügyészséggel mint olyannal foglalkozik. Az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásával, illetve az ügyészi életpályával a 2011. évi CLXIV. törvény foglalkozik. Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként – mint közvádoló – az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség továbbá üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az ügyészség tehát a büntetőjog területén a következő tevékenységi körökkel foglalkozik: a nyomozás felügyeletével és a vádelőkészítéssel, továbbá a vádemeléssel és képviseléssel a büntetőbíróságok előtt, valamint a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelettel. Ezen kívül az ügyészségnek közrendvédelmi feladatai is vannak. Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik abban, hogy mindenki betartsa a törvényeket, és a jogszabályok megsértése esetében fellép a törvényesség érdekében. Az ügyészi fellépésnek ilyenkor a következő formái vannak: megindíthatja a peres és nem peres eljárásokat, kezdeményezheti a hatósági eljárásokat, valamint előterjeszheti a jogorvoslatot. Az ügyész felhívhatja az érintettet az önkéntes teljesítésre, ami tulajdonképpen perelhárító lehetőség.

AZ ÁLLAMI ELLENŐRZÉS SZERVEI, A MAGYAR NEMZETI BANK ÉS EGYÉB SZERVEK, ILLETVE SZOLGÁLATOK

Bár ez nem tartozik szorosan az alapjogvédelem problematikájához, az állampolgárok jogosan elvárhatják az általuk működtetett államhatalmi és közigazgatási szervektől, hogy törvényesen, hatékonyan és a lehetőségekhez képest gazdaságosan, esetleg takarékosan működjenek. E cél elérését szolgálják az állam ellenőrző intézményei. Ezek között az alaptörvényi szabályozása révén a legfontosabb az Állami Számvevőszék, illetve a Költségvetési Tanács. Az Állami Számvevőszéket az Alaptörvény az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként határozza meg, amely törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Ahogy korábban már volt róla szó, az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az elnök pedig az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Bár a dualista Magyarországon már létezett a Legfőbb Állami Számvevőszék, majd később a magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék, az államszocializmus időszakában nem működött ilyen szerv az országban. Visszaállítására a mai nevén 1989-ben került sor, jelenleg pedig külön sarkalatos törvény szabályozza a jogállását a és működését.³⁴ Az Állami Számvevőszék az elnökből, az alelnökből, a vezetőkből, a számvevőkből, továbbá legalább közép-fokú végzettséggel rendelkező köztisztviselőkből, ügykezelőkből és munkavállalókból áll. Az érdemi munka javát a számvevők végzik, akik csak a szerv feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő vagy ellenőrzési és az azt támogató érdemi feladatot ellátó személyek lehetnek. Felsőfokú végzettséggel kell rendelkezniük. A számvevőket az elnök nevezi ki.

Az Állami Számvevőszék elnöke a Magyar Nemzeti Bank elnökével egyben a Költségvetési Tanács tagja is. Ennek a háromtagú testületnek az elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. Ez a szerv egyébként – az akkori nagy pénzügyi-gazdasági válsággal összefüggésben – már 2008-ben megjelent a magyar közjogban, de 2011-ben az új Alaptörvény, majd a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. (sarkalatos) törvény elfogadásával jelentősen megerősödött a pozíciója az állami rendszeren belül. Korábban ugyanis csak véleménynyilvánító szervként funkcionált, most azonban vétőjoga van a központi költ-

³⁴ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.

ségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére vonatkozó rendelkezéseinek. Ennek a vétónak pedig súlyos következményei lehetnek, hisz a Költségvetési Tanács előzetes jóváhagyása nélkül az Országgyűlés nem fogadhatja el a központi költségvetésről szóló törvényt. Amennyiben azonban a parlament nem tudja az adott költségvetési év március 31-ig elfogadni a költségvetést, akkor a választások egyidejű kitérésével a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést. Az Alaptörvény egyébként a Költségvetési Tanácsot az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szervként határozza meg, amely szerv a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.

Bár az Alaptörvény értelemszerűen nem említi az EU egyik szerveként működő Európai Számvevőszéket, hiszen az nem magyar állami szerv, mégis szólni kell néhány szót arról is. Az Európai Számvevőszéket az európai adófizetők érdekében hozták létre 1977-ben. Azt kell ellenőriznie, hogy az EU a költségvetési szabályoknak és a kitézött céloknak megfelelően költi-e el a rábízott pénzt. Nem csak a kiadásokat ellenőrzi, hanem azt is, hogy minden betervezett bevétel befolyt-e a közös költségvetésbe. Nem csak az uniós szerveket és szervezeteket jogosult ellenőrizni, hanem minden olyan – akár tagállami, azaz nemzeti, akár regionális vagy helyi – szervezet és intézményt, amely részesült az uniós költségvetésből, támogatásokból, segélyekből. Ez akár egy tagjelölt állam is lehet. Emiatt a magyar állami szervek, illetve egyéb magyarországi szervezetek, intézmények is az Európai Számvevőszék látókörébe kerülhetnek. A luxemburgi székhelyű testületet egyébként annyi tag alkotja, ahány tagállama van az EU-nak. A konkrét tagokat a tagállamok kormányai jelölik ki, majd a számvevőket a Tanács az Európai Parlamenttel történő konzultáció után minősített többséggel nevezi ki egy megújítható hatéves időszakra.

Az Alaptörvény néhány további szervet és szervezetet is nevesít. Ebbe a kategóriába mindenképpen beletartozik a Közpénzek című fejezetben elhelyezett Magyar Nemzeti Bank, amely Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank felelős a monetáris politikáért, és ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Az elnökét és az alelnökeit – a már említett módon – a köztársasági elnök hat évre nevezi ki, viszont az elnök az általa vezetett szerv tevékenységéről évente nem neki, hanem az Országgyűlésnek számol be. A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki, amely nem lehet ellentétes törvénnyel.

Az Alaptörvény csak általános szinten foglalkozik a Magyar Honvédséggel, továbbá a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben

meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését pedig a Kormány irányítja. Az ellenőrzésüket ugyanakkor az Országgyűlés erre hivatott bizottsága végzi. A most említett szervek és szolgálatok súlya főleg a különleges jogrendek fennállása esetén növekszik. Az Alaptörvény a következő különleges jogrendeket nevesíti: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terror-veszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

A fentiekben azokról az állami szervekről volt szó, amelyek jogállásának és működésének alapjait maga az Alaptörvény rendezi. Kivételesen – főleg az alapjogvédelmi szervekkel foglalkozó részben – szóba kerültek olyan intézmények is, amelyekről közvetlenül nincs szó az Alaptörvényben, de logikusan itt tárgyalhatóak. A magyar állam természetesen az Alaptörvény-módosítás, illetve a sarkalatos vagy egyszerű törvények révén más szerveket, illetve intézményeket is létrehozhat. Ezek ismertetésének azonban nem annyira itt, hanem inkább a közigazgatással foglalkozó részben van a helye.