Hatály: 2013.X.1. -

**Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez**

**Árva Zsuzsanna**

***NEMZETI HITVALLÁS***

**Alaptörvény Nemzeti hitvallásához:**

**Az Alaptörvény preambuluma**

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallás címet viselő fejezete jogilag preambulumnak minősül. Az alkotmányok esetében a preambulumok alapvető funkciója általában a közösségteremtés, az integráció [Fekete Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In Lamm Vanda (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex, Budapest, 2011, 33-34. o.], amely a Nemzeti hitvallás esetében hangsúlyozottan jelentkezik. Ezt a jogi vonatkozásokon is sok esetben túlmutató értékteremtő funkciót erősíti, hogy a Nemzeti hitvallás címe az Alaptörvény *I)* cikk (3) bekezdésében is nemzeti jelképként is meghatározott Himnusz első sorával azonos és a szövegezés, valamint a nyelvezet is sok esetben visszaidézi mind a Himnusz, mind a Szózat sorait [Horkay Hörcher Ferenc: The National Avowal. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 45. o.] azzal, hogy a Nemzeti hitvallásban mindemellett a magyar nemzet jelentős történelmi eseményei is felidéződnek.

A Nemzeti hitvallás vázolja az alkotmányozás egyes kiemelt történelmi momentumait is. Így konkrét utalás történik az 1944. március 19-ei megszállásra, az 1956-os forradalomra, valamint 1990. május 2-ára, amely az első rendszerváltás után megtartott választások nyomán létrejött Országgyűlés alakuló ülésének az időpontja. E momentumok összeköthetők az Átmeneti rendelkezések preambulumával is, amely szintén az 1990 májusában összeülő parlamentet ismeri el olyanként, amely a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés alapköve.

A preambulumok esetében felmerül a kérdés, hogy van-e a preambulumnak jogilag kötelező ereje. Igenlő válasz esetében ugyanis kizárólag a preambulum alapján is el lehet bírálni egy alkotmányossági problémát, illetve arra alapítottan lehet döntést hozni. A választ az Alkotmánybíróság mindezidáig csupán a korábbi Alkotmány preambulumát vizsgálva ítélte meg. Határozatában felhívta a figyelmet, hogy a kérdés eldöntése több szemponttól függ: így az adott alkotmány megalkotásának a körülményeitől, a preambulum jellegétől, az alkotmány szerkezetétől és az alkotmány más rendelkezéseitől.

A korábbi Alkotmány esetében az Alkotmánybíróság nemlegesen válaszolt a kérdésre, mivel az az alkotmányos szabályozásra nézve fogalmazott meg célokat, ám közvetlenül a preambulumból nem volt levezethető alkotmányos jog. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat] A testület ennek fényében értelmezte a szociális piacgazdaság és a szociális jogállam kifejezéseket, ám mindkét esetben csupán államcélnak minősítette azokat, kiemelve, hogy azok az elvek az Alkotmány szövegében nem köszönnek vissza. [33/1993. (I. 28.) AB határozat, 772/B/1990. AB határozat]

Az Alaptörvény esetében viszont a Nemzeti hitvallásban több olyan rendelkezés is található, amely az Alaptörvény szövegében is megismétlődik. Ilyen az emberi méltóság, az egyéni szabadság, a család vagy a Szent Koronára és a történeti alkotmányra történő hivatkozás. Ez utóbbi kettő egymással is szorosan összefügg, hiszen a Szent Korona-tan egyben a történeti alkotmányfejlődés egyik alapkategóriája [Kukorelli István - Máthé Gábor: Közjogi értékeink a preambulumban. In Lamm Vanda (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex, Budapest, 2011, 12-22. o.] Az Alaptörvény preambulumának jogi jellege azonban nem csupán emiatt különbözik lényegesen a korábbi Alkotmányétól. Az Alaptörvény esetében a preambulum már-már túllép saját jogi keretein és egy önálló fejezetté válik, amely egyben az európai alkotmányok közül a leghosszabb preambulum is. A jogszabályszerkesztéséről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet szerint a preambulumban ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni. Az Alaptörvény preambuluma e szabályoknak teljes egészében eleget tesz, hiszen a szabályozás történelmi előzményeit, valamint a jogalkotó által elérni kívánt magasztos célokat szinte maradéktalanul az állampolgárok elé tárja.

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallás címet viselő fejezete azonban ezek mellett előrevetít egyes alkotmányjogilag releváns értékeket és elveket is. Így a preambulumban szerepel az ún. felhatalmazási klauzula, amely szerint Magyarországon az alkotmányozó hatalmat a magyar nemzet tagjai gyakorolják. Ez a megfogalmazás egyben előrevetíti az Alaptörvény Alapvetés címet viselő fejezetének *D)* cikkében foglaltakat, amely szintén a magyar nemzettel kapcsolatos szabályokat határoz meg. Ugyanitt írja elő a jogalkotó a történeti alkotmány vívmányainak, és különösen is kiemelve a Szent Korának a tiszteletben tartását is, amely történeti alkotmány szabályait az Alaptörvény rendelkezéseivel együttesen tovább élnek. Ezt erősíti meg az Alaptörvény Alapvetés fejezetének *R)* Cikk (3) bekezdése is, amely kifejezetten kimondja, hogy az Alaptörvény szövegét a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Az Alaptörvény az államszervezet egészével kapcsolatos átfogó rendelkezéseket az Alapvetés címszó alatt tárgyalja, amelynek központi kérdései olyan államszervezeti elvek és értékek, mint a már itt is megjelenő jogállamiság elve, a hatalommegosztás elve, a népszuverenitás elve vagy nemzeti jelképek és a törvényes fizetőeszköz. Itt rendelkezik továbbá az Alaptörvény a jogalkotással kapcsolatos alapvető szabályokról, valamint deklarál olyan az Alaptörvény szövegében kifejezetten is megjelenő értékeket, mint a házasság és a család, a gyermekvállalás támogatása vagy a fenntartható fejlődés.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

26/2000. (VII. 6.) AB határozat A koronatörvény alkotmányosságának kritériumainak rögzítése.

32/1991. (VI. 6.) AB határozat Az Alkotmány preambulumából direkt módon nem vezethető le jog.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról 1-6. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Horkay Hörcher Ferenc: The National Avowal. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration Budapest, 2012, 40-63. o.

Fekete Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In Lamm Vanda (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex, Budapest, 2011, 33-45. o.

Kukorelli István - Máthé Gábor: Közjogi értékeink a preambulumban. In Lamm Vanda (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex, Budapest, 2011.

Lamm Vanda (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex, Budapest, 2011.

***ALAPVETÉS***

**Alaptörvény *A)* cikkéhez:**

**Magyarország elnevezése**

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény az előző Alkotmányban szereplő elnevezést Magyar Köztársaságról Magyarországra változtatta. Az elnevezés megváltoztatásával összefüggésben szükségessé vált több jogszabály módosítása is, amelyet az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény hajtotta végre. A változásnak azonban értelemszerűen nem csupán a jogszabályok szintjén kell megvalósulnia, hanem például a közintézményeken elhelyezett táblákon vagy az okiratokon is. Ezek technikai megvalósítása igen nagy költségvonzattal jár, amelyre tekintettel a jogalkotó lehetővé tette, hogy a Magyar Köztársaságra utaló elnevezés is használható legyen mindaddig, amíg az Alaptörvény szerinti megnevezésre való áttérés a felelős gazdálkodás elvei szerint meg nem valósítható. A derogáció korábban Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 7. cikkében szerepelt, majd mivel az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte. A hatályos Alaptörvényben a rendelkezés a Záró és vegyes rendelkezések 10. pontjában található.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

SZIT-H-BJ-2012-27. Magyar Köztársaság helyett Magyarország területéről történő kiutasítás feltételeinek meghatározása.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról 1-437. §

**Alaptörvény *B)* cikkéhez:**

**1. A jogállamiság elve**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan az alapvető rendelkezések között tartalmazza a jogállamiság klauzuláját. Az elvet az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséggel kezelte és több más jogintézmény, alapjog értelmezéséhez segítségül hívta. A korábbi Alkotmány ezen megfogalmazása az 1990. évi XL. törvénnyel nyert először megfogalmazást alkotmányi szinten és került bele a korábbi Alkotmány szövegébe, amely az eredetileg hosszabb, ideologikus megfogalmazást lerövidítette és a normaszövegben „csupán” a jogállam kifejezést hagyta.

Az Alkotmánybíróság 1991-től kezdve egyre intenzívebben értelmezte a jogállamiság fogalmát, amelyet alkotmányossági mérceként kezelt és abból több más olyan fogalmat vezetett le, mint a jogbiztonság, amely szintén összetett értelmezést nyert. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat] A jogállamiság ezután normatív tartalmat kapott, és erre figyelemmel egy adott norma alkotmányos jellege önmagában is megítélhetővé vált. [Balogh Zsolt: Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezése. In Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, Budapest, 1993, 109-144. o.]

Az 1991-ben megfogalmazott tétel szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] Ez az értelmezés a jogállamiság formai tartalmára vonatkozik, amely arra a hosszú idő óta érvényesülő kívánalomra utal, amely szerint az államnak a jog uralma alatt kell állnia. Ez az értelmezés az alkotmányos testület gyakorlatában a kezdetektől fogva töretlenül érvényesült. A követelmény teljes egészében az alkotmány és más normák viszonylatában tud kiteljesedni, ám a törvények esetében is érvényesül, mindaddig, amíg az állam meg nem változtatja az adott normát. A jogállamiság ezen értelmezése kétirányú: jelenti egyrészt az államszervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat] Ezek együttesen egyben az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének érvényesülését biztosítják, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában akként vélekedett, hogy a korábbi Alkotmány a jogállamiságot a Magyar Köztársaság (Magyarország) alapértékévé nyilvánította. A jogállamiság alapértékét az Alaptörvény rendelkezései részletezik, de nem töltik ki teljes egészében annak tartalmát. Ezért a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróságnak is egyik fontos feladata. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket - a jogszabályok felülvizsgálata során - az alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhang alapján vizsgálja. A jogállamiság elve azonban, ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kisegítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A jogállamiság fogalmát korai döntéseiben az Alkotmánybíróság a rendszerváltás megítéléséhez is segítségül hívta, amelyben a rendszerváltást voltaképpen a jogállamiság megvalósításával azonosította. Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy azt a jogállami alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - egységben kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az alkotmánnyal, hanem az alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

**2. Az eljárási garanciák védelme**

A jogállamiság fogalmától elválaszthatatlanok az eljárási garanciák, hiszen azok eleve a jogállamiság, illetve a jogbiztonság elvéből fakadnak. (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 48-49. o.) A garanciák nem csupán az olyan Alaptörvényben megfogalmazott garanciákat jelentik, mint a bírósághoz fordulás joga vagy a büntetőeljárási garanciák, hanem valamennyi a jogállamisághoz fűződő követelmény betartását attól függetlenül, hogy az adott szabály az Alaptörvényben vagy annál alacsonyabb szintű normában szerepel. Az eljárási garanciákkal kapcsolatos alapvető követelményeket az Alkotmánybíróság az ún. első elévülési döntésében [11/1992. (III. 5.) AB határozat] fogalmazta meg. Ebben kimondta, hogy az eljárási garanciák alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.

A döntés egyben a jogbiztonságot is értelmezte: a jogbiztonság - az Alkotmánybíróság értelmezésében - az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az *ex post facto* jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazásának tilalma. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

Külön is foglalkozott a testület az állam büntetőhatalmával, amellyel kapcsolatban azt állapította meg, hogy az alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntető hatalma. Mégpedig azért nem, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és az alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A büntetőjog elévülési szabályai a törvényes büntetőjogi felelősségre vonást biztosítják, azáltal, hogy időbeli korlátok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége - mint kockázat - az államot terheli. Ha az elévülés bekövetkezett, a büntethetőség kizárása alanyi jogként illeti meg az elkövetőt.

A döntés eredményeképpen a jogállamiság elvét az Alkotmánybíróság összekapcsolta a következő elvekkel, értékekkel: a jogbiztonság követelménye, az alkotmányos büntetőjog fogalma, valamint ez utóbbi elvekből vezették le a közjogi érvénytelenség kategóriáját.

A közjogi érvénytelenség egyes szabályait az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatálya alatt is értelmezte. A testület kimondta, hogy nem tartozik a feladatkörébe sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének, sem az erre szánt idő elégségességének, sem az Országgyűlés - Alaptörvényt nem sértő - szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata. Azt azonban a testületnek joga és egyben kötelessége is biztosítani, hogy az Országgyűlés jogalkotó tevékenysége megfeleljen az Alaptörvénynek mind tartalmilag, mind formailag. A Házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző törvényhozási eljárás alkalmas az Országgyűlés legitimitásának aláásására, ezért a Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, ezért közjogilag érvénytelen. Ezzel alapot ad a törvény akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére is. Ilyen közjogi érvénytelenségre adhat okot a Házszabály egyes rendelkezéseinek a megsértése. Így minden olyan cselekmény, ami az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét akadályozza megalapozhatja a megsemmisítést a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeire tekintettel. Különösen ilyen a Házszabálynak az országgyűlési ülés napirendjére, illetve a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabályok megsértése. [6/2013. (III. 1.) AB határozat]

Az említett eljárási garanciák, mint a jogállamiság formális megnyilvánulási formái a büntetőjogban, a polgári jogban és a közigazgatási jogban is érvényesülnek.

*A)* Az alkotmányos büntetőjog fogalmát a fent idézett alkotmánybírósági határozat vezette be. Az állam büntetőhatalmát érintő szabályokat találhatunk egyrészt az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos részében, másrészt azonban a jogállamiság fogalma az, amely az állam büntetőhatalmának a korlátait meghatározza. A testület rámutatott, hogy a büntetőjog *ultima ratio* jellegű, mintegy a jogrendszer szankciós zárköve, amelyet akkor kell alkalmazni, amikor más jogágak szankciói már hatástalanok maradnak. A jogállamiság elvéből következően azonban az államnak is be kell tartania a saját magára vonatkozó szabályokat. A jogrendszer alkotmányosságából következően az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek: a büntetőhatalom gyakorlásának alapja a jogállamban kizárólag az alkotmányos büntetőjog lehet. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat] Az állam büntetőhatalmával összefüggésben a jogállamiság tartalmi és formai követelményei különböztethetők meg.

A tartalmi követelményeket elsősorban az elévülési döntésben fejtette ki az Alkotmánybíróság. Így alkotmányos alapelvnek minősítette a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* követelményét, amelynek konkrét tartalmát a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) határozza meg a bűncselekmény, a büntetés fogalmain keresztül. A büntetőjog körében a különös részi tényállások és a büntetőjog általános része szoros egységet képez, hiszen az egyén büntetőjogi felelősségét, és ezen keresztül az alkotmányos szabadságát a büntetéskiszabás, illetve a büntethetőség rendszere is érinti. A testület álláspontja szerint a büntetőjog legalitásának alkotmányos elve a következőket jelenti:

- Törvény, és ne alacsonyabb szintű jogforrás határozza meg a büntetendő cselekményeket (a büntetendőséget) és azok büntetését (a büntetéssel fenyegetést).

- A bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnek kell lennie.

- A bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával.

- Csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

Ezen felül is érvényesülnek azonban elvek, így például az, hogy csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni, vagy az, hogy az állam büntető hatalmának törvényben meghatározott határai nem változtathatók meg annak terhére, akinek a cselekményét büntetőjogilag megítélik. Sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása vagy hibája nem eshet az elkövető terhére. Ebből folyik a bármely vonatkozásban súlyosabb elbírálást eredményező visszaható törvény alkotmányellenessége. De ilyen szabály az is, hogy az elévülés beálltával az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy ne büntessék meg. Ennek az alapja, hogy az elévülés beálltával az állam büntetőigénye megszűnt, mivel eredménytelenül telt el az az idő, amelyet az állam saját maga szabott az elkövető üldözésére. A már elévült bűncselekmény újból büntethetővé tételét elrendelő törvény tehát ellentétes a jogállamiság elvével, mert sérti a jogbiztonságot, illetve mert áttöri az állam büntető hatalma korlátozottságának elvét, s végül mivel visszaható hatállyal tesz büntethetővé cselekményeket. [11/1992. (IIII. 5.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság döntései nyomán ilyen követelmény még a *ne bis in idem* elve, az ártatlanág vélelme vagy a jogorvoslathoz való jog. Fontos, hogy a testület álláspontja szerint ezek a jogok nem relativizálhatók, hanem abszolút jellegű tilalmakat fogalmaznak meg, mivel eleve egy mérlegelés eredményeképpen jöttek létre. Ezért a büntetőjogi garanciákkal nem állítható szembe más alkotmányos jog. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A formai követelmények közé tartozik, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíció határozott, körülhatárolt és világosan megfogalmazott legyen. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e. [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

*B)* A polgári jogot érintő jogállamiság követelményével összefüggő tárgykörök igen szerteágazó módon jelentkeztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Kiemelendők a témakörök közül az eljárási határidők, a felek eljárási pozíciójával, valamint a bírósági végrehajtással kapcsolatos garanciák. Az Alkotmánybíróság 1992-ben nyilvánított véleményt arról, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jog a bíróság előtti igényérvényesíthetőséget határidőhöz köti. [54/1992. (X. 29.) AB határozat]

A felek eljárási pozícióját, illetve rendelkezési jogát a törvényességi óvást megsemmisítő döntés érintette, amely a felek rendelkezési jogának alapjaként az emberi méltósághoz való, illetve az önrendelkezési jogot jelölte meg. [8/1990. (II. 23.) AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat] A fél rendelkezési jogának védelme több más alkotmánybírósági döntésben is visszaköszön, így például az ügyész perbeli jogait vizsgáló 1994-ben hozott határozatban. Ebben a testület azt mondta ki, hogy a jogállami alkotmány - egyebek között - eljárási garanciákat nyújt az alanyi jogok érvényesítésére, a jogérvényesítés azonban nem állhat ellentétben a felek önrendelkezési jogával. A határozat rámutat arra, hogy a fél alkotmányos joga annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé vigye, avagy e jogával ne éljen. Az olyan törvényi rendelkezés, amely a fél akaratától függetlenül általában teszi lehetővé a bíróság igénybevételét, nem tekinthető az önrendelkezés alkotmányos joga szükséges, elkerülhetetlen és arányos korlátozásának. [1/1994. (I. 7.) AB határozat]

A felek rendelkezési jogát a később felmerült esetek folytán a következő jogviszonyokra is vonatkoztatta a testület: munkajogi kérdések [4/1998. (III. 1.) AB határozat], apasági perben a tanú vérvizsgálata vagy a felek egyenjogúságának, illetve mellérendeltségének elve, amely magába foglalja a kétoldalú meghallgatás követelményét is. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A polgári peres eljárásban a fél és a tőle különböző tanú pontos eljárásjogi meghatározottsága, jogaik és kötelezettségeik garanciális biztosítása a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. A jogbiztonság elve ugyanis megköveteli, hogy a polgári perben résztvevők jogaikat és kötelezettségeiket az eljárás garanciális szabályai között gyakorolják. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat]

A jogerős bírósági határozatok teljesítését a testület a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értéknek tekintette. Ezért alkotmányosnak ítélte a bírósági döntések jogszerű kikényszerítését is, amely éppen ezt a célt szolgálja. Rámutatott, hogy a végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az ártatlanságában a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. [46/1991. (II. 10.) AB határozat]

*C)* A jogállamiság és a közigazgatási jog kapcsolatával összefüggésben a következő kérdéskörök emelhetők ki: a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, a közigazgatás határozathozatali kötelezettsége, valamint a közigazgatás törvény alá rendelése.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályát a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény is kifejezetten tartalmazza. Ugyanakkor a tényleges felülvizsgálat lehetőségét a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat tette lehetővé, amelyben a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, mivel a jogalkotó nem teremtette meg törvényi szabályozással a felülvizsgálat lehetőségét. Döntésével egyúttal a testület maga nyitotta meg a felülvizsgálat útját, amikor akként rendelkezett, hogy a törvényi szabályok megszületéséig valamennyi olyan ügyben nyitott a bírósági út, amelynek az Alkotmány alapján nincsen akadálya. Bár a döntés nem a jogállamiság elvén alapul, mégis az Alkotmánybíróság e rendkívüli intézkedése kétség kívül a jogállamiság érvényesítése érdekében történt.

Hasonló súlyú volt az 1999-ben született szabálysértési törvény megszületése előtt alkotott 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, amely szintén a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapította meg a szabálysértési ügyekben történő bírósághoz fordulás joga kapcsán. E döntésében azonban a testület már *expressis verbis* kimondta, hogy a szabálysértési jog reformja nélkül a magyar jogrendszer nem felel meg a jogállamiság követelményének. (Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008, 222-234. o.)

A közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségével összefüggésben az Alkotmánybíróság hivatalból állapított meg szintén mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a közigazgatási eljárási szabályok vonatkozásában. A jogalkotó ugyanis nem biztosított hatékony eszközöket az ügyfél számára arra az esetre, ha a közigazgatási szerv jogszabály ellenére nem hoz határozatot. A döntés indokolása szintén kifejezetten a jogállamiság, illetve jogbiztonság elvén alapul. E körbe vonható az is, hogy az állampolgár számára a közigazgatási ügy elintézésének időtartama előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Ugyan az eljárási törvény tételesen meghatározza, hogy mennyi az ügyintézési határidő, ám az ügyfél számára a közigazgatási szerv mulasztása esetére nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt. [72/1995. (XII. 15.) AB határozat]

A közigazgatás törvény alá rendelése a jogállami közigazgatás egyik alapvető követelménye. Mindez az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelenti, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] A jogalkotással összefüggésben ez a felhatalmazás terjedelmének és korlátainak a meghatározását jelenti. [6/1999. (II. 21.) AB határozat] Míg az egyedi döntésekkel összefüggésben a lezárt jogviszonyok stabilitásához fűződik fontos érdek.

A közigazgatási eljárás során azonban a jogerő kérdése sajátosan alakul, amely miatt eljárási garanciák megteremtésére is szükség van. Ugyanakkor törvénysértő döntés esetében a közérdek is sérül, amely által másoknak a közigazgatás által védett jogai, illetve törvényes érdekei is sérülhetnek. Az eljárásjognak a feladata, hogy ezt a két követelményt, tehát a közigazgatási határozatok törvényességét és a jogbiztonságot összehangolja. A közigazgatási határozatok esetében ugyanis a megváltoztathatatlanság, azaz az anyagi jogerő akkor áll be, ha a fél valamennyi jogorvoslati lehetőséget, így a bírósági felülvizsgálatot is kimerítette és a bíróság a közigazgatási szerv döntését megsemmisítette és nem rendelt el új eljárást, vagy a döntést vagy helyben hagyta, vagy megváltoztatta. [2/2000. (II. 25.) AB határozat]

**3. A közha*t*alom gyakorlásának jogállami jellege**

A korábbi Alkotmány szövege az államhatalom egyik legfontosabb szervező elvét, azaz a hatalommegosztást nem tartalmazta, így az Alkotmánybíróságnak kellett azt értelmeznie. A testület az elvet szintén a jogállamiság egyik követelményeként határozta meg. Az Alaptörvény a hatalommegosztás elvét *expressis verbis* is tartalmazza [Alaptörvény *C)* cikk], így az ezzel kapcsolatos rendelkezések az Alaptörvény *C)* cikkéhez fűzötten találhatók.

**4. Az államforma**

A köztársasági államforma külön deklarálására azért volt szükség, mivel az Alaptörvény hazánk elnevezésére hivatalosan is az általánosan és történelmileg is bevett Magyarország nevet rendelte alkalmazni. Külön is rendelkezni kellett ezért az államformáról, amelynek megváltoztatása az alkotmányozó hatalom hatáskörébe tartozik. Az államforma a hatalomgyakorlás módjára utal, amely alapvetően köztársaság, illetve királyság, azaz monarchia lehet. Hazánk államformája köztársaság. Az államformát népszavazás útján nem lehet megváltoztatni, mivel az államformáról szóló döntés az alkotmányozó hatalom hatáskörébe tartozik. [28/1999. (X. 6.) AB határozat]

Az államformától eltérő fogalom a kormányforma fogalma, amely a legfontosabb hatalmi tényezők, így a törvényhozás, végrehajtás és az államfő egymáshoz való viszonyára utal. [Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. Rubicon, 1997/8. sz., 49-50. o.] A kormányformák közé tartozik az abszolút monarchia, az alkotmányos monarchia, a parlamentáris monarchia, a prezidenciális köztársaság, a félprezidenciális (vagy más néven gaullista) köztársaság, valamint a parlamentáris köztársaság és a kollegiális kormányforma, továbbá a szocialista kormányzati rendszer.

**5. A népszuverenitás elve**

Míg az előző alkotmány akként rendelkezett, hogy minden hatalom a népé, addig az Alaptörvény a közhatalom forrásaként jelöli meg a népet. A rendelkezés a népszuverenitás elvét deklarálja, amely megfogalmazás szintén a természetjogias társadalmi szerződésen alapuló felfogásokra utalást vissza. A népszuverenitás elve szorosan kötődik a demokrácia fogalmához és a népszavazások szabályozásához is [Schanda Balázs: Constituent and Constitutional Entities. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 64-65. o.], ám a pontos kapcsolódási pontok meghatározása már jogfilozófiai kérdés.

**6. A közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás**

A szuverenitás gyakorlásának két módja a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás, amelynek egymáshoz való viszonyáról részletesen lásd a népszavazással kapcsolatos rendelkezésekhez fűzött kommentárt. Az Alkotmánybíróság a két hatalomgyakorlási mód egymáshoz való viszonyát több ízben is értelmezte. A testület gyakorlata kapcsán az 1997 előtti és utáni korszak különböztethető meg. Az első döntés, amely értelmezte a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlást a 2/1993. (I. 22.) AB határozat volt, amely a közvetlen hatalomgyakorlást, azaz a népszavazást egy kiegészítő, ámde kivételes eszköznek tartotta, amely a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásához képest komplementer jellegű. Az 1997-ben született 52/1997. (X. 14.) AB határozat ezzel szemben már a népszavazást olyan kivételes eszköznek tekintette, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Éppen ezért a testület álláspontja szerint a közvetlen hatalomgyakorlás a kivételessége folytán az adott esetben megelőzi a közvetett hatalomgyakorlást. A népszuverenitás elvének elemzése, valamint a közvetlen és közvetett demokrácia gyakorlásával összefüggő kérdések bővebb kifejtése az Alaptörvény népszavazással kapcsolatos rendelkezései között történik. E szerkesztési módszer azonban nem érinti, hogy a rendelkezések szorosan összefüggjenek a jogállamiság követelményével.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2013. B.5. A büntetőtörvény időbeli hatályát szabályozó rendelkezés a bűncselekmény elbírálására vonatkozik. A bűncselekmény elbírálásától elkülönülő, független kérdés, hogy az elbírálás eredményeként kiszabott büntetésbe, annak végrehajtása során a büntetőeljárás folyamán alkalmazott mely kényszerintézkedés időtartama és miként számítható be. A bűncselekmény elkövetése idején hatályos büntetőtörvény szerint történő elbírálás esetén helye van a házi őrizet beszámításának akkor is, ha ezt csak az elbírálás idején hatályos büntetőtörvény teszi lehetővé.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 1-22. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Schanda Balázs: Constituent and Constitutional Entities. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 64-68. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008.

Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. Rubicon, 1997/8. sz., 49-50. o.

**Alaptörvény *C)* cikkéhez:**

**1. A hatalommegosztás elve**

A korábbi Alkotmány szövege az államhatalom egyik legfontosabb szervező elvét, azaz a hatalommegosztást nem tartalmazta, így az Alkotmánybíróságnak kellett azt értelmeznie. (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 66-67. o.) A testület az elvet a jogállamiság egyik követelményeként határozta meg. Az Alaptörvény azonban a hatalommegosztás elvét *expressis verbis* is deklarálja, így arra ugyan nincsen szükség, hogy az Alkotmánybíróság értse azt bele a normaszövegbe, ám az eddig alkotott határozatok egyes lényegi megállapításai továbbra is irányadóak, azzal együtt, hogy az Alaptörvény a hatalommegosztásnak az eddigi rendszerét bizonyos elmeiben módosította. A hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i elmélete szerint meghatározott triász ugyan változatlanul is érvényesül, ám a konkrét állami szervek pozíciója jelentősen megváltozott. Így említhető például az államfő, a kormány vagy az Alkotmánybíróság helyzete, amely utóbbit például eddig negatív törvényalkotó szervnek tekintette a szakirodalom, ám az új hatáskörök okán eltolódni látszik a bíráskodás irányába.

Az első alkotmánybírósági döntés, amely a témát érintette a bíróságok szervezetrendszere kapcsán született 38/1993. (VI. 11.) AB határozat volt, amely a jogállamisággal összefüggésben tett említést a hatalommegosztásról. A későbbi döntésekben azonban már egyértelművé vált, hogy a testület értelmezésében a demokratikus jogállam és a hatalommegosztás elve egymástól elválaszthatatlan.

Az elv értelmezése során a testület arra mutatott rá, hogy a törvényhozás és a végrehajtás bár egymástól elválasztva működik, a kettő között mégis szoros együttműködés van. A kormány általában a parlamenti többség mentén jön létre, a törvényhozás által hozott normák szintén jelentős többségben a kormány előterjesztése alapján születnek. A kormány a politikai akaratát a törvényeken keresztül tudja megvalósítani. A mai parlamentáris rendszerben ugyanis egyfajta hatáskörmegosztás érvényesül az egymással politikailag összefonódott parlament és a kormány között, amelyet az Alaptörvény a kormány feladat-meghatározása kapcsán is hangsúlyoz. A bírói hatalom ezzel szemben a jogszabályok által szabott keretek betartását szolgálja, amely működésének garanciája a bírói függetlenség. A bírói hatalom tehát állandó és politikailag is semleges hatalom, amely kizárólag a törvényeknek van alávetve. Mindez kizárja a bírói hatalomnak a másik két hatalmi ágtól való politikai függését és állandóvá teszi a bíróság működését. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

Az elv lényege tehát a hatalomkoncentráció megakadályozása, különös tekintettel a végrehajtó, illetve kormányzati hatalom túlhatalmára. A testület elemezte azt is, hogy milyen tényezők veszélyeztethetik az elv érvényesülését. Megállapította, hogy a bírói túlhatalom kialakulásának veszélye igen csekély a kontinentális jogrendszerekben, főként akkor, ha elkülönült alkotmánybíráskodás is létezik. A bírói túlhatalom kialakulásánál jóval nagyobb a veszélye annak, hogy a bíróságok ítélkezési tevékenységébe beavatkoznak, emiatt az államnak meg kell akadályoznia a bírói hatalom politikai függését. [17/1994. (III. 29.) AB határozat]

A végrehajtó hatalom működése kapcsán arra hívta fel a figyelmet az Alkotmánybíróság, hogy a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom esetében nem feltétlenül nyilvánvaló az érdekazonosság. Éppen ezért a törvényhozás feladata azon feltételeket megteremteni, hogy az utóbbi szervek független működése biztosított legyen, hiszen a bíróságok egyben a jogállamiság letéteményesei. A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése - s az ehhez szükséges költségvetési eszközök rendelkezésre bocsátása - is hozzátartozik. [28/1995. (I. 19.) AB határozat]

A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy egyes kérdések kapcsán több megoldás is jogállami lehet. Így a végrehajtó hatalom és a törvényhozás viszonyában a testület döntése alapján jogállami megoldásnak tekinthető az is, ha a miniszter egyben országgyűlési képviselő és az is, ha ezt a törvényhozás összeférhetetlennek tekinti. A normakontrollal összefüggésben pedig azt állapította meg, hogy egyaránt jogállami megoldás az, ha valamennyi norma esetében az Alkotmánybíróság végzi a vizsgálatot, de az is, ha valamely pontosan meghatározott szempont szerint a hatáskör megosztott a főbírói testület és az Alkotmánybíróság között. Így a jelen Alaptörvény és a sarkalatos törvények által lehetővé tett azon megoldás is jogállaminak tekinthető, amely szerint önkormányzati rendeletek esetében, - amennyiben a rendelet nem az Alaptörvényt sérti - a Kúria gyakorolja a normakontrollt az Alkotmánybíróság helyett.

A hatalomkoncentráció megakadályozása azonban nem azonos az államhatalmi ágak merev elválasztásával, hiszen a hatalom forrása minden esetben közös. Éppen ezért az alkotmányos szervek esetében követelmény a kölcsönös együttműködés, amely egyben az alkotmányos rend fenntartását is jelenti és ezáltal a jogállamiság megvalósulását. Ez az együttműködés merült fel a köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatban, amikor a testület az alkotmányos szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreinek jóhiszemű együttműködését írja elő követelményként. Ugyanez a kritérium fogalmazódott meg a népszavazással összefüggésben a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök vonatkozásában. [8/1992. (I. 30.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 12/2001. (V. 14.) AB határozat]

A jogállamiság követelménye és a népszuverenitás elvének összekapcsolása a közhatalmi szervekkel kapcsolatban a demokratikus legitimáció kérdését veti fel. A legitimáció fogalmáról az Alkotmánybíróság az első elévülési döntésében a rendszerváltással kapcsolatban tett említést. Megállapította, hogy a rendszerváltás előtti időszakban alkotott jogszabályok alkotmányossága tekintetében a legitimáció nem értelmezhető kategória. A bírói hatalomra vonatkozó döntésében azonban akként vélekedett, hogy demokratikus legitimáció követelményét valamennyi közhatalmi jogosítványt gyakorló szervvel szemben érvényesíteni kell. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 38/1993. (VI. 11.) AB ha tározat, 16/1998. (V. 8.) AB határozat]

A bírói hatalom vonatkozásában a testület azt értelmezte, hogy az egyes közhatalmi szervek gyakorlói megbízatásának a keletkezésére miként vonatkozik az elv. Az egyik megoldás az ún. teljes hatalommegosztás, ahol az egyes hatalmi ágak önlegitimálók, azaz valamennyi hatalmi ág képviselőit a nép választja. Ekkor a vezetők abban az esetben is legitimek, ha a nép közvetlenül választja őket és akkor is, ha az adott hatalmi ág képviselői által választott szervtől nyerik el kinevezésüket. A másik megoldás, hogy a bírósági vezetők valamely külső hatalom közvetítésével nyerik el megbízatásukat és a legitimitásukat ez a külső szerv biztosítja. Ilyenkor bírói hatalmukat valamely más hatalmi ág közvetítésével nyerik el, hatalmuk azon keresztül vezethető vissza a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat] A demokratikus legitimációnak ez, a hatalom keletkezésével kapcsolatos követelménye azonban nem kizárólag a bíróságok, hanem valamennyi közhatalmat, illetve tágabb értelemben valamennyi közigazgatási feladatot ellátó szerv vonatkozásában érvényesítendő.

1998-ban a társadalombiztosítási önkormányzatokkal kapcsolatban alkotott döntéseiben a demokratikus legitimáció követelményét az Alkotmánybíróság a közhatalommal rendelkező szervek mellett az olyan szervekre is kiterjesztette, amelyek ugyan közhatalommal nem rendelkeznek, ám közfeladatot látnak el. [16/1998. (V. 8.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat] A valaha volt társadalombiztosítási önkormányzatok mellett ilyenek a ma is létező gazdasági, illetve szakmai kamarák.

**2. A hatalom erőszakos megszerzésének és gyakorlásának tilalma**

A hatalom erőszakos megszerzésének és gyakorlásának tilalmára vonatkozó szabályokat az Alaptörvény *C)* cikk (2) bekezdése a korábbi Alkotmány szövegével azonos módon szabályozza. A rendelkezés összekapcsolható a népszuverenitás elve mellett a jogállamisággal, de a pártok működésével is, mivel a tilalom az alkotmányos jogállam és a parlamentáris demokrácia megvalósításának a kulcsa. A hatalom kizárólagos megszerzésének tilalma az Alaptörvényben e rendelkezés mellett a szükségállapot fogalmát meghatározó 48. cikk (1) bekezdés *b)* pontjában is szerepel, mint minősített jogrendet kiváltó cselekmény.

Az Alkotmánybíróság az elvet 2000-ben a Btk. 269/B. §-ában szereplő önkényuralmi jelkép használata tényállás kapcsán értelmezte. A tiltott önkényuralmi jelképek használatát bűncselekménnyé nyilvánító Btk. módosítás preambuluma ugyanis a következőket tartalmazta: „A XX. század szélsőséges politikai eszméi Európában és Magyarországon a hatalom erőszakos megszerzése és kizárólagos birtoklása útján olyan diktatúrákat hoztak létre, amelyek semmibe vették az emberi jogokat és magyar állampolgárok tömeges kiirtásához vezettek. [...] Az említett szélsőséges eszméket magukénak valló államok, szervezetek, mozgalmak jelképeinek használata fájó sebeket szaggat fel és összeegyeztethetetlen alkotmányos értékeinkkel.”

A tényállást több indítványozó is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, amely a rendelkezést nem találta alkotmányellenesnek. A testület rámutatott, hogy az Alkotmány a demokratikus jogállam alkotmánya, ami azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom védendő alkotmányos értéknek tekinti a demokráciát, a pluralizmust, az emberi méltóságot, s egyben az Alkotmányon kívülre utasít minden olyan tevékenységet, amely a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, kizárólagos birtoklására irányul. A Btk. 269/B. §-a olyan szimbólumok terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére tételét rendeli büntetni, amelyek politikai diktatúrák jelképei voltak; e diktatúrák tömegesen követtek el törvénytelenségeket, sértették meg az alapvető emberi jogokat. Ezek a jelképek, mint az állami önkény jelképei, a XX. századi magyar történelemben megvalósult olyan politikai törekvéseket szimbolizálnak, olyan negatív értékeket hordoznak, amelyeket a határozat meghozatala idején hatályos Alkotmány 2. § (3) bekezdése kifejezetten tilt, és mindenki kötelezettségévé teszi az ilyen törekvésekkel szembeni fellépést. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a büntetőjog által így megfogalmazott védett tárgy mellett más, alkotmányos értékek védelme más módon nem érhető el, a büntetőjogi korlátozás önmagában nem aránytalan; feltéve, hogy szükséges e jelképek használata ellen védekezni. Az, hogy e védekezés egy demokratikus társadalomban szükséges-e, függ a korlátozás jellegétől, társadalmi, történelmi összefüggéseitől, az érintett személyekre gyakorolt hatásától. A kifejtettek alapján tehát a jelen esetben a büntetőjog által megfogalmazott védett tárgy mellett a vizsgált jogszabály más alkotmányos értékek védelmét is szolgálja. Ilyen értéknek tekintette a testület a jogállamiság elvét, a hatalom erőszakos megszerzésére irányuló tilalmat és a mindenki egyenlő méltóságú személyként történő kezelésének követelményét. [14/2000. (V. 12.) AB határozat]

A 4/2013. (II. 21.) AB határozat azonban a Btk. 269/B. §-ában foglalt tiltott önkényuralmi jelkép tényállását Alaptörvénybe ütköző jellege miatt megsemmisítette.

Szintén hangsúlyos a tilalom megfogalmazása után szereplő követelmény, amely szerint az ilyen törekvésekkel szemben mindenki köteles törvényes úton fellépni. Az Alaptörvény tehát egyrészt előírja a fellépés kötelezettségét, ám kinyilvánítja azt is, hogy ez a fellépés csak törvényes úton valósulhat meg. A törvényellenes fellépés lehetőségét az Alkotmánybíróság a közösség elleni izgatással kapcsolatban vizsgálta, amikor megállapította, hogy a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben törvényellenes úton nem lehet fellépni. [116/B/1993. AB határozat]

**3. Az állami kényszer alkalmazásának lehetősége**

Az állami kikényszerítés a jogérvényesítés egyik eszköze. Ismeretes azonban olyan álláspont is, amely szerint szankció és a kényszer szinonimák (Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008, 143-145. o.).

Az állami kényszernek több válfaja létezik, amilyen például a személyes szabadság korlátozása (kényszerintézkedések között az előállítás vagy őrizetbe vétel) vagy a személyes szabadság megvonása (elzárás, amelyet csak bíróság szabhat ki) az anyagi kényszer vagy a fizikai kényszerítés (rendőr közreműködése a közigazgatási hatósági eljárás során a végrehajtási szakban).

A kényszerítő normákat, amelyek a jogérvényesítést szolgálják, a szankcionáló normák tartalmazzák. A szankció az 1980-as évektől elterjedt elmélet szerint már nem része a normának, hanem a funkcionális szankcióelméletnek megfelelően a funkciója, hiszen a normák hipotetikus vagy kategorikus szerkezetűek lehetnek. (Madarász Tibor: Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE, Budapest, 1989, 41-43. o.)

**Kapcsolódó joggyakorlat**

BH2009. 131. I. Az önkényuralmi jelkép használatának vétségét - formális tényállásszerűsége ellenére - társadalomra veszélyesség hiányában nem valósította meg az a cselekmény, hogy a terheltek egy aktuális politikai esemény ellen agitálva olyan plakátokat helyeztek el a közterületen, amelyek az önkényuralmi jelképek által képviselt eszmeiségekkel analógiát vonva kívántak ösztönözni az elkövetők által ellenzett politikai esemény elutasítására.

II. A cselekmény a képi ábrázolás által sugallt gondolati tartalommal éppen az önkényuralmi szimbólumok, s így azok által képviselt ideológiák megvetendőségét - nem pedig népszerűsítését - hangsúlyozta, így a jogvédte érdek - a köznyugalom veszélyeztetése - nem valósult meg, a cselekmény materiális jogellenessége hiányzott. Ez esetben a terheltek felmentésének van helye.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 335. §

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 269/B. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Schanda Balázs: Constituent and Constitutional Entities. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 64-68. o.

Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008.

**Alaptörvény *D)* cikkéhez:**

**A határon kívül élő magyarság iránti felelősség**

Az Alaptörvény kiemelt jelentőséget tulajdonít a magyarság, illetve a magyar nemzet védelmének. Új alkotmányos rendelkezésként szerepel ezért a határon túl élő magyarok védelme, amelyben a norma szövege az állam számára ír elő cselekvési kötelezettséget. A magyar állampolgárok fogalmának meghatározása szempontjából az állampolgársági törvényeket kell figyelembe venni, míg a határon túl élő magyarok közül a szomszédos államokban élő magyarság számára nyújtott kedvezményeket a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény tartalmazza.

Az Alaptörvény kifejezetten is alkalmazza a *nemzet* kifejezést, amelynek a szakirodalomban két felfogása ismeretes: az államnemzet és a kultúrnemzet fogalma. Az *államnemzet* az adott állam területén élő embereket azok etnikai hovatartozása nélkül az adott államhoz tartozónak vallja, amelynek következtében a történelem folyamán kialakulhatott az egységes nemzettudat. A *kultúrnemzet* fogalom alapján ezzel szemben nem az állami lét határozza meg a nemzeti hovatartozást, ugyanis az államban akár egymással szembenálló nemzetek is létezhetnek. (Nieguth, Tim: Beyond dichotomy: concepts of the nation and the distribution of membership. Nations and Nationalism, 1999/2. sz., 155-173. o.) Az Alaptörvény egyszerre hangsúlyozza a nemzet és a magyarság fogalmát, amely a két fogalomnak egy sajátos ötvözetet jelenti (Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata, 2011/2. sz., 49. o.) A nemzet fogalmának kiemelt szerepe egyaránt tükröződik a törvényi szabályokban és az állami szervek elnevezésében. Lásd például: Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság stb. Ugyanakkor más jogi személyek számára a nemzeti kifejezés használata csak akkor lehetséges az elnevezésben, ha a cégben az állam közvetlenül vagy szervezeti útján többségei befolyással rendelkezik vagy a cég külön törvény szerint tartós állami tulajdon körébe vonható. [2006. évi V. tv. 4. § (3) bek.]

**Kapcsolódó joggyakorlat**

LB-H-KJ-2008-155. A „nemzet” fogalmat sértő egyesület alapszabálya vizsgálatának szempontjai.

FIT-H-PJ-2007-269. Szomszédos államokban élő magyarok foglalkoztatása.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról 1-18. §

1993. évi LV. törvény az állampolgárságról 3-4/A. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003.

Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. Fundamentum, 2011/2. sz., 49-55. o.

Pákozdi Csaba - Sulyok Márton: The Birth of a New Nation? Mapping progressive approaches to the nation-concept based on the Hungarian Fundamental Law, In MPIL - Miskolc Journal of International Law, 2011/8. sz., 43-55. o.

Nieguth, Tim: Beyond dichotomy: concepts of the nation and the distribution of membership. Nations and Nationalism, 1999/2. sz., 155-173. o.

**Alaptörvény *E)* cikkéhez:**

**1. Az európai egység megteremtésében való közreműködés**

Magyarország alkotmányos szinten kinyilvánította, hogy szerepet kíván vállalni az európai egység megteremtésében. Az európai egység gondolata a II. világháború után merült fel, amikor Winston Churchill az 1946. szeptember 19-én tartott zürichi beszédében felvetette az Európai Egyesült Államok megszületésének a lehetőségét. Az egység megteremtésében Robert Schumann francia külügyminiszter játszott közvetlen szerepet az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásának kezdeményezésével. 1957-ben jött létre az Európai Gazdasági Közösség hat állam közreműködésével, valamint az Európai Atomenergia Közösség a Római Szerződéssel, amely előbbi alapján a Maastrichti szerződés útján 1993. november 1-jével létrehozták az Európai Uniót. Magyarország 2004-ben vált az Európai Unió tagjává kilenc másik állammal együtt. (Várnay Ernő - Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, CompLex, 2010, 31-37. o.) Jelenleg az Európai Uniónak 28 tagállama van: huszonnyolcadik tagállamként Horvátország csatlakozott 2013. július 1. napján.

**2. A csatlakozási klauzula**

A korábbi Alkotmányba az Európai Unióval kapcsolatos rendelkezések az alkotmánymódosító 2002. évi LXI. törvény következtében kerültek be csatlakozási, illetve európai klauzulaként. A módosító rendelkezés előzménye a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat volt, amelyben a testület kimondta, hogy hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása érinti a szuverenitás, illetve a főhatalom gyakorlásának kérdését. Emiatt a csatlakozás alkotmánymódosítást kíván. Ezt a kívánalmat teljesítette a parlament a 2002. évi LXI. törvény megalkotásával. Az alkotmánymódosító törvény meghatározó szakasza ugyan a szuverenitás átruházást biztosító klauzula volt, ám a jogszabályban ezen kívül több más rendelkezés is szerepelt. Így ez a módosítás tette lehetővé, hogy az MNB elnöke rendeletet alkosson, illetve Alkotmányba iktatta az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazás alapvető szabályait.

A csatlakozási klauzula meghatározó pontja a 2002-ben történt módosítás idejében a hatáskörgyakorlással kapcsolatos szabály pontos megszövegezése volt. Elméleti és jogalkotói szinten vita folyt arról, hogy a hatáskörök közös gyakorlása és/vagy a hatáskörök átengedése szerepeljen az Alkotmány szövegében. A végső szövegben végül a hatáskörök többi tagállammal történő közös gyakorlása szerepelt, amely megvalósulhatott önállóan, illetve az Európai Unió intézményei útján. Az Alaptörvény szövege már egyértelműsíti és elismeri, hogy a többi tagállammal közösen történő hatáskörgyakorlás az Európai Unió intézményei útján valósul meg és hazánk az Európai Unió intézményein keresztül gyakorolhatja a közös ügyek vonatkozásában a hatáskörét. A tekintetben azonban változatlan a szabályozás, hogy az ilyen nemzetközi szerződés megkötéséhez alkotmányozó többség, tehát az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. Az Alaptörvény azonban túlmegy a hatáskör-átruházással kapcsolatos rendelkezések normába foglalásán és kinyilvánítja azt is, hogy Magyarország közreműködik az európai egység létrehozásában.

**3. Az Európai Unió joga**

Hiányt pótló az a rendelkezés, amely nemzeti szinten is rendelkezik az európai uniós jogforrások kötelező erejének elismeréséről. Az Európai Unió jogforrásai közül ugyan több eddig is kötelezően alkalmazandó volt, azonban alkotmányi szinten most először került elismerésre az, hogy a magyar jogforrások mellett az európai uniós jogforrások is a hazai jogrendszer részei és általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazhatnak. Az elv összefügg a közvetlen hatály elvével is, amely az európai jog tagállamokban való hatékony alkalmazását segíti elő.

Az Európai Unió jogforrásait elsődleges és másodlagos jogforrásokra oszthatjuk. Az utóbbiakat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke sorolja fel. Ide tartozik a rendelet, az irányelv, a határozat, a vélemény és az ajánlás. Ezek közül a rendelet az, ami általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A határozat szintén teljes egészében kötelező, de főszabály szerint csak a címzettekre. Az irányelv főszabály szerint a tagállamot kötelezi egy bizonyos fokú szabadsággal, ugyanis a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

**4. Hatáskört átruházó szerződés kötelező hatályának elismerése**

A szuverenitás átruházását eredményező szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott felhatalmazáshoz megkívánt többség az összes országgyűlési képviselő kétharmada (abszolút kétharmad). Ez az alkotmányozással azonos többség, hiszen e vonatkozásban az alkotmányozó hatalmat is érintő kérdésről van szó. Az Alaptörvény az *E)* cikk (2) bekezdésében meghatározott csatlakozási szerződés megkötését szintén alkotmány-módosítás előzte meg.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2004. évi XXX. törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről 1-4. §

**Kapcsolódó európai uniós jogi szabályozás**

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2-6. cikk

**Kapcsolódó szakirodalom**

Várnay Ernő - Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, CompLex, 2010.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény *F)* cikkéhez:**

**1. A főváros jogállása**

A korábbi Alkotmányban a nemzeti jelképekkel együtt szabályozva találhattuk meg a főváros meghatározását. Az Alaptörvény a fővárosról és Magyarország területi tagozódásáról azonos cikkben rendelkezik. A főváros a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a legfőbb állami szervek székhelye is egyben. Az új szabályok alapján pedig az Alkotmánybíróság esetében sincs ez másként, amellyel jogilag is elismerésre került az eddig *de facto* létező helyzet. A főváros - más európai helyi önkormányzati rendszerekhez hasonlóan - különleges jogállású és önkormányzati státuszú város [Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest, HVG-ORAC, 2012, 103-105. o.], amelynek sajátos feladataival és szerkezetével a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény) is külön foglakozik.

**2. Magyarország területi beosztása**

A területi beosztást érintő kérdések a korábbi Alkotmányban a helyi önkormányzatokról szóló részben szerepeltek, míg az Alaptörvény az Alapvetés címet viselő fejezeten belül helyezi azokat el. A negyedik Alaptörvény-módosítás után az Alaptörvény lényegében visszatért a korábbi szabályozáshoz a szerkezeti egységek meghatározása vonatkozásában. Így az Alaptörvény ismételten alkotmányosan deklarálja a fővárosi kerületek létezését, és egyben lehetővé teszi, hogy már városokban is kialakítsanak kerületeket. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény azonban továbbra is kétszintű települési önkormányzatként határozza meg a fővárost, ahol a főváros egésze és a kerületek egyaránt települési önkormányzatként működnek, mindamellett, hogy a fővárost - a korábbiaktól eltérően - egyszerre területi és települési önkormányzatnak is minősíti. A jelenlegi területi beosztás módosítását eredményező eljárásokat területszervezési eljárásoknak nevezzük, amelyek lehetővé teszik új község alakítását vagy meglévő települések jogállásának megváltozását. [Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest, HVG-ORAC, 2012, 316-349. o.]

**Kapcsolódó joggyakorlat**

1-H-KJ-2007-286. A területszervezési eljárások során nem lehet másik eljárásra áttérni. Településegyesítés megszüntetése iránt induló eljárásban nem lehetséges az eljárás új község létrehozására irányuló eljárásként történő folytatása a jogorvoslati szakban.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 3., 96-105. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

**Alaptörvény *G)* cikkéhez:**

**1. Magyar állampolgárság megszerzése és keletkezése**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest némiképpen részletesebben rendelkezik az állampolgárságról. A korábbi Alkotmány ugyanis nem tartalmazta a magyar állampolgárság keletkezésének, illetve megszerzésének esetköreit, és ezáltal a törvényalkotó hatáskörébe utalta e kérdések jogszabályi rendezését. Az Alaptörvény ehhez képest alkotmányi szinten rögzíti, hogy a magyar állampolgár gyermeke szintén magyar állampolgár, amely az állampolgárság keletkezésének ezt a vérségi elven *(ius sanguinis)* alapuló esetkörét alanyi joggá nyilvánítja. Fenntartja azonban azt is, hogy az állampolgárságot szabályozó sarkalatos törvény az állampolgárság keletkezésének és megszerzésének más esetköreit is szabályozza. Az állampolgárság fenntartására vonatkozó jogot a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan biztosítja az Alaptörvény.

**2. Az állampolgárok védelme**

Magyarország és az Alaptörvény védelmezi az állampolgárokat, amelynek keretében több státuszjogot említ (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 627-628. o.) Így a magyar állampolgársághoz fűződnek az alábbi jogok és kötelezettségek:

- művelődéshez való jog (Alaptörvény XI. cikk);

- jog Magyarországon való tartózkodáshoz és jog Magyarország területének elhagyásához és a hazatéréshez (Alaptörvény XIV. cikk);

- szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk);

- választójog, népszavazáson történő részvétel joga (Alaptörvény XXIII. cikk);

- a jog a védelemhez külföldi tartózkodás esetén (Alaptörvény XXVIII. cikk);

- a haza védelmére vonatkozó és ezzel összefüggő más kötelezettségek (Alaptörvény XXXI. cikk).

Az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. A törvényi szabályozás kialakítása kapcsán irányadó a 2002. évi III. törvénnyel kihirdetett Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény. Az állampolgárság szabályozása az állami felségjog része. Az állampolgársági kódexek azonban annyiban különlegesek, hogy esetükben hatályos jog helyett alkalmazandó jogról lehet beszélni, ahol az alkalmazhatóság feltételei megegyeznek a törvények eredeti időbeli hatályával. Ezáltal az eddig született négy állampolgársági törvény mindegyike része a jogrendszernek: így az első kódex az 1879. évi L. törvény, a második az 1948. évi LX. törvény, a harmadik az 1957. évi V. törvény, és a negyedik az 1993. évi LV. törvény. Ez utóbbinak az Alaptörvény hatályba lépésével kapcsolatos módosításait a 2011. évi CCI. törvény tartalmazta. A módosítás érintette a preambulumot, valamint a jogalkotó eliminálta az Alaptörvényben is szereplő rendelkezéseket, továbbá hatályosította a terminológiát.

**3. Magyar állampolgárságtól való megfosztás**

Az Alaptörvény alkotmányi szinten tiltja meg, hogy a születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságtól bárkit megfosszanak. A megfosztás jogintézményét a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról szóló 1939. évi XIII. törvénycikk vezette be, amely lehetővé tette, hogy a minisztérium megfosszon a magyar állampolgárságától olyan személyeket, akik például az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával külföldre távoznak vagy aki bármilyen külföldi politikai jellegű szervezet tevékenységében részt vettek. Később a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása tárgyában alkotott 1947. évi X. törvény, az 1948. évi XXVI. törvény, valamint a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény, és az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény tartalmazott megfosztással kapcsolatos szabályokat. Az 1993. évi LV. törvény alapján e személyek a köztársasági elnökhöz címzett írásbeli nyilatkozattal megszerezhetik a magyar állampolgárságot.

Az Alaptörvény azonban kizárólag a születéssel keletkezett és a jogszerűen megszerzett állampolgárságot védi. A nem jogszerű szerzés esetére az 1993. évi LV. törvény is tartalmaz szankció jellegű szabályokat. Ez a jelenlegi szabályok szerint nem a megfosztás, hanem a magyar állampolgárság visszavonása, amely akkor alkalmazható, ha a magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezték meg. Nem lehetséges azonban a visszavonás a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2012. K.8. A nem magyar, de uniós polgár által igényelt támogatás szociális kedvezménynek minősül, amit ugyanolyan feltételekkel kell nyújtani az uniós polgárnak, mint a magyar állampolgárnak.

EBH2001. 482. A magyar állampolgárság születéssel történő megszerzésére a születéskor hatályban volt jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1993. évi LV. törvény az állampolgárságról 1-12. §

1957. évi V. törvény az állampolgárságról 1-16. §

1948. évi LX. törvény a magyar állampolgárságról 1-37. §

1879. évi L. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről 1-50. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. Fundamentum, 2011/2. sz., 49-55. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Pap Gábor*:* Hatvan éve született a második állampolgársági törvény. In Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanárának oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press, Miskolc, 2008, 255-269. o.

**Alaptörvény *H)* cikkéhez:**

**1. Magyarország hivatalos nyelve a magyar nyelv**

Az Alaptörvény hiánypótló jelleggel rögzíti hazánk hivatalos nyelvét. E rendelkezés a korábbi Alkotmányban nem szerepelt, és az eljárási törvények esetében sem volt általános ennek a kimondása, ráadásul az egyes eljárási törvények hatálya értelemszerűen az adott hivatalos eljárásra vonatkozott. Ehhez képest az Alaptörvény általános jelleggel rögzíti a magyar nyelvet, mint hivatalos nyelvet, amelyet védelme alá helyez, csakúgy, mint a magyar jelnyelvet. A Magyarországon élő nemzetiségek nyelvének és kultúrájának védelméről az Alaptörvény XXIX. cikke és sarkalatos törvény (2011. évi CLXXIX. törvény) rendelkezik.

**2. A magyar nyelv védelme**

Az Alaptörvény kifejezetten is védelem alá helyezte a magyar nyelvet, amelynek védelme érdekében már 2001-ben törvény született a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények kapcsán (2001. évi XCVI. törvény). A magyar nyelv a magyar kultúra része és közvetítője, a nemzeti hovatartozás kifejezésének az eszköze és egyben tájékoztatás hordozója. A magyar nyelv védelme ezért közös nemzeti érdek, amelynek védelmét az állam az Alaptörvényen és más törvényeken keresztül is biztosít. Így például a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szintén több vonatkozásban rendelkezik a magyar nyelv védelméről. Így a törvény alapján a nemzetiségi oktatás keretében is biztosítani kell a magyar nyelv oktatását az elsajátításához szükséges óraszámban és színvonalon.

**3. A magyar jelnyelv védelme**

Az Alaptörvénybe bekerült a jelnyelv védelme is, amelyet 2009-től külön törvény is biztosít (2009. évi CXXV. törvény) annak érdekében, hogy a hallássérült és siketvak személyek a magyar jelnyelvet, illetve a speciális kommunikációs rendszereket használhassák és az állam által finanszírozott jelnyelvi tolmácsszolgáltatást igénybe vehessék. A magyar jelnyelv a hallássérült személyek által használt, vizuális nyelvi jelekből álló, saját nyelvtani rendszerrel és szabályokkal rendelkező, Magyarországon kialakult önálló, természetes nyelv. A törvény módosított több más törvényt is és bevezette a siket vagy nagyothalló személy elnevezés helyett a hallássérült személy kifejezést. A törvén egyes meghatározott kritériumokkal rendelkező személyeknek térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatást biztosít. További szabályokat tartalmaz még a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény is, amely külön cím alatt szabályozza a hallássérültek számára hozzáférhető műsorszámokra vonatkozó szabályokat. Így előírás például, hogy a közérdekű közlemények, valamint a filmalkotás, a játék és közszolgálati célokat szolgáló műsorszámok naptári naponként, a 6 óra és 24 óra közötti műsoridőben 2013. évben legalább nyolc órán keresztül, majd 2014. évben legalább tíz órán keresztül magyar nyelvű felirattal - például teletext szolgáltatáson keresztül - vagy jelnyelvi tolmácsolással is elérhetőek legyenek.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 38-39. §

2009. évi CXXV. törvény a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról 1-6. §

2001. évi XCVI. törvény a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények magyar nyelvű közzétételéről 1-6. §

**Alaptörvény *I)* cikkéhez:**

**1. Magyarország címere**

A nemzeti jelképek szerepe kettős. Egyrészt segítségükkel nyilváníthatja ki az egyén az adott közösséghez, nemzethez való tartozását, másrészt az állami szuverenitás külső megjelenési formái. A ma is alkalmazandó nemzeti jelképekről a korábbi Alkotmány rendszerváltás utáni szövege is rendelkezett a fővárossal együtt [Alaptörvény *F)* cikk]. Az Alaptörvény a fővárossal kapcsolatos szabályt a területi tagozódást érintő cikkben tartalmazza és a nemzeti jelképekkel kapcsolatos rendelkezéseket a korábbiaknál részletesebben szabályozza, mivel e körbe vonhatóak a következő [Alaptörvény *J)* cikk] cikkben meghatározott nemzeti ünnepek is.

A címert és a zászlót az 1990-ben hozott alkotmánymódosítások illesztették a korábbi Alkotmány szövegébe. A címer leírása teljes egészében megegyezik a korábbiakkal, ám a zászló esetében az Alaptörvény a színek magyarázatát is az alkotmányos szabályok részévé teszi. A zászló és a címer szabályozása a magyar közjogban az 1848. évi XXI. törvénycikk által nyert törvényi szabályozást, amely akként rendelkezett, hogy azok az ősi jogba visszaállíttatnak. Kölcsey Ferenc 1823-ban írt Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével 1989. október 23-a óta vált alkotmányosan is himnusszá, bár szokásjogi alapon korábban is ezt alkalmazták. (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 718-719. o.)

A címer történetét a heraldika, azaz a címertan tudománya tárta fel, amely részletesen foglalkozott a címer egyes elemeinek - így a kettős kereszt, a vágásos pajzsmezők, a koronás hármas halom és a pajzs feletti zárt korona - történetével. Az Alaptörvény által is megerősített címer az ún. történelmi koronás kiscímer, amelynek nemcsak szöveges leírása, hanem képi megjelenítése is a norma része. A címerpajzson megjelenített Szent Korona a nemzeti jelképek legtradicionálisabb eleme, az ezeréves államiság kifejezője. A korábbi Alkotmány alapján hozott döntésében a Szent Koronáról az Alkotmánybíróság még akként rendelkezett, hogy a Szent Korona, mint heraldikai elem közjogi jelentőségű, hiszen a címer része. [26/2000. (VII. 6.) AB határozat] Az Alaptörvény azonban a Nemzeti hitvallás címet viselő részében tiszteletben tartja a Szent Koronát, amely megtestesíti az alkotmányos folytonosságot és a nemzet egységét.

**2. Magyarország zászlaja**

Az Alaptörvény az előző alkotmányhoz hasonlóan rendelkezik a zászlóról és a lobogóról, amely mai - piros - fehér - zöld - színből álló formáját a XVIII. század végén nyerte el. Az egyes színek, mint jelképek magyarázata, valamint a zászló és lobogó pontos leírása szintén az Alaptörvényben található.

**3. Magyarország himnusza**

Kölcsey Ferenc 1823-ban írta a Himnusz című művét, amelyet Erkel Ferenc zenésített meg 1844-ben. A himnuszt először 1848. augusztus 20-án alkalmazták állami ünnepen, azonban alkotmányos elismerésére csak az 1989-es alkotmányreform által került sor. (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 718. o.) A hatályos Alaptörvény ezt a közjogi hagyományt folytatta azzal, hogy alkotmányi szinten szabályozta a Himnuszt, mint nemzeti jelképet. Az Alaptörvény preambulumát képező Nemzeti hitvallás címet viselő fejezet szintén a Himnusz első sorával kezdődik, amely preambulum magasztos jellegét erősíti.

**4. A címer és a zászló használata**

A nemzeti jelképek, tehát a címer és a zászló használatának rendjét, valamint a kitüntetések részletes szabályait szintén sarkalatos törvény szabályozza, ami annyiban eltérés a korábbiakhoz képest, hogy az 1989 utáni Alkotmány a címer és a zászló használatáról szóló törvény elfogadását az országgyűlési képviselők kétharmados többségéhez kötötte. A sarkalatos törvényi szabályok kapcsán fontos megjegyezni, hogy a címer és a zászló történelmileg kialakult más formák szerinti használatát maga az Alaptörvény teszi lehetővé.

A nemzeti jelképeket és azok tekintélyét az állam a büntetőjog eszközével is védi, amely megfelel más európai államok gyakorlatának. A Btk. 269/A. §-a büntetni rendeli azt, aki a címert, zászlót vagy himnuszt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt vagy más ilyen cselekményt követ el. A tényállást szintén vizsgálta az Alkotmánybíróság, ami kimondta, hogy a nemzeti jelképek olyan alkotmányos értéket képviselnek, amelynek védelme érdekében még a véleménynyilvánítás szabadsága is korlátozható. [13/2000. (V. 12.) AB határozat]

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről a 2011. évi CCII. törvény rendelkezik. A törvény alapján Magyarország címerét a következő szervek és személyek használhatják engedély nélkül a hivatali feladataik ellátása során: az Országgyűlés, az országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a Kormány tagja, a központi államigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a bíróság, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség és a közigazgatási feladatot ellátó szervek, továbbá ezek hivatalai, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a köztestületek, valamint a felsoroltak képviseletére jogosult személyek. A köztársasági elnök ezen túl a két angyallal mint pajzstartóval ellátott, a miniszterelnök a cserfaággal és olajággal övezett címer használatára is jogosult. A törvény rendezi továbbá a lobogó és a zászló használatát, valamint nevesíti az állami kitüntetéseket, amelyek a következők: Magyar Szent István Rend, Magyar Corvin-lánc, Magyar Becsület Rend, Magyar Érdemrend és Magyar Érdemkereszt.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCII. törvény Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről 1-20. §

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 269/A. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény *J)* cikkéhez:**

**1. A nemzeti ünnepek**

Az állami ünnepek szintén a nemzeti összetartozás kifejezői, amelyek közül az államalapítás napját tekinti az Alaptörvény hivatalos állami ünnepnek. Az előző Alkotmány nem rendelkezett a nemzeti és állami ünnepekről, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépésig a Magyar Köztársaság állami ünnepéről szóló 1991. évi VIII. törvény szabályozott először hosszú idő eltelte után. Ez a törvény emelte a nemzeti ünnepek sorába az Alaptörvényben is szereplő március 15. napját, amelynek ünnepé nyilvánításáról az 1927. évi XXXI. törvény rendelkezett; augusztus 20. napját, amelynek ünnepé nyilvánítását az 1950. évi I. tvr. határozta el, valamint október 23. napját, amelyről korábban a már a rendszerváltás után született 1990. évi XXVIII. törvény gondoskodott.

A nemzeti ünnepek egyben a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 102. §-a alapján egyben munkaszüneti napnak is minősülnek, amely napokon csak azoknál a munkáltatóknál lehet munkavégzés, amelyek rendeltetésük folytán ekkor is működnek.

**2. A hivatalos állami ünnepekről**

Az Alaptörvény - már a *J)* cikk (1) bekezdésével kapcsolatban említett már nem hatályos a Magyar Köztársaság állami ünnepéről szóló 1991. évi VIII. törvénnyel egyező módon - a nemzeti ünnepek közül augusztus 20. napját emelte hivatalos állami ünneppé, amely az államiság megünneplése szempontjából indokolt és egyben alkalmat adhat az állami kitüntetések adományozására, valamint egyéb protokolláris és diplomáciai események lebonyolítására.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

BH1998. 149. A folyamatos működésű munkáltatónál a munkavállaló a munkaszüneti napon a rendes munkaidő keretében is foglalkoztatható. Emiatt a munkaszüneti napon munkát végző nem végez túlmunkát. A túlmunka díjazására akkor kerülhet sor, ha a munkaszüneti napon történt munkavégzés az egyébként előírt napi munkaidő tartamát meghaladja.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 102. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Berke Gyula - Kiss György - Bankó Zoltán - Kajtár Edit - Kovács Erika: Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez [online]. In CompLex Jogtár. CompLex, Budapest, 2013.01.01. [2013.07.01.].

**Alaptörvény *K)* cikkéhez:**

**A forint**

Az Alaptörvény alkotmányos szinten rögzíti, hogy a hivatalos pénznem a forint. A forintot a II. világháború után 1946. augusztus 1-jén vezették be a 9000/1946. (VII. 28.) ME rendelettel. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény 65. § *d)-e)* pontjai értelmében a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletben határozza meg a bankjegyek és az érmék - ideértve az emlékbankjegyeket és az emlékérméket is - kibocsátását, címletét, külső jegyeit, bevonását, valamint a magyar és a külföldi törvényes fizetőeszközök hamisítás elleni védelmével kapcsolatos feladatokat.

A pénznem alkotmányi szinten történő deklarálása következtében a pénznem megváltoztatása, így az euró bevezetése is, Alaptörvény-módosítást igényel majd, amint hazánk teljesíti az eurózónához történő csatlakozás feltételeit (konvergencia-kritériumok).

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 65. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Várnay Ernő - Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, CompLex, 2010.

**Alaptörvény *L)* cikkéhez:**

**1. A házasság védelme**

Az Alaptörvény a korábbi alkotmány sommás rendelkezéseihez képest részletesebben rendelkezik a család és a hazásság védelméről azzal, hogy a korábbi alkotmányhoz hasonlóan más szabályok is biztosítják a család védelmét. Így például a családot, mint védendő értéket említi a preambulum is, de ide tartoznak a Szabadság és felelősség című fejezetben szereplő gyermekek és szülők jogai. [4/1990. (III. 4.) AB határozat] A család védelmének szabályai részletesen e rendelkezések kapcsán kerülnek kifejtésre. Az Alaptörvény egyben egy szabályozási hiányt is pótol, mivel több nemzetközi emberi jogi dokumentum, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Emberi Jogok Európai Nyilatkozata egyaránt emberi jogként ismeri el a házasságkötéshez való jogot a férfiak és a nők vonatkozásában. Az Alaptörvény e szabálya, amely kizárólag a férfiak és nők házasságáról tesz említést, egyben alaptörvényi szinten zárja le az egyneműek házasságkötésének elismerése körüli vitát. (Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. Iustum Aequum Salutare, 2012/2. sz., 84-85. o.) A negyedik Alaptörvény-módosítással egyben alkotmányos rangra emelkednek azok a szabályok, amelyek a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényben már korábban megjelentek, így elsősorban az, hogy a családi kapcsolat alapja a házasság, valamint a szülő-gyermek viszony, amely utóbbi alapja egyaránt lehet a vérségi kapcsolat, mint ahogyan az örökbefogadás is. Az Alaptörvény ezzel a tradicionális értékeket emelte jogszabályi szintre, amely például az élettársi kapcsolatot nem ismeri el családként még akkor sem, ha abból gyermek is születik. Ez utóbbi esetben a szülők mindketten a közös gyermek családjának tekintendők, de egymásnak például nem.

Az Alkotmánybíróság eddig több döntésében is érintette a házasságkötés jogát. Így 1992-ben arra mutatott rá, hogy a házasságkötéshez való jog szintén az emberi méltósághoz való jog egyik megnyilvánulási formája és egyben a házasságkötés szabadságát is kifejezi. Az emberi méltósághoz való jog része ugyanis az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az önrendelkezési szabadság, amelynek egyik megnyilvánulása a házasságkötéshez való jog. [22/1992. (II. 10.) AB határozat] A másik döntés az azonos neműek közötti házasságkötést ugyan a korábbi Alkotmány alapján sem ismerte el, ám ugyanezen személyek együttélésének jogi elismerésének hiányát már alkotmányellenesnek minősítette. A testület a döntést a magyar kultúrára és jogi szabályozásra alapozta, amely szerint a házasság férfi és nő életközösségét jelenti, és amelynek célja tipikusan gyermek születése és családban való felnevelése, valamint a házastársak egymásról történő gondoskodása és támogatása. Ugyan a gyermekek nemzésére és szülésére való képesség nem fogalmi eleme és nem feltétele a házasságnak, de a házasság eredeti és tipikus rendeltetéséből folyóan a házastársak különneműsége igen. A házasság intézményét az állam arra tekintettel is alkotmányos védelemben részesíti, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását. Ez a magyarázata annak, hogy a legmagasabb szintű jogi norma is együtt említi a védelem két tárgyát: a házasság és a család intézményét. [14/1995. (III. 13.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a családok védelméről szóló törvényt (a továbbiakban: Csvt.) már több ízben is vizsgálta. Előbb a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában foglalkozott a kérdéssel, amelyben a Csvt. 8. §-át a jogállamiság követelményei közé tartozó jogbiztonság elve miatt felfüggesztette, mivel a rendelkezés azáltal sértette a normavilágosság és egyértelműség követelményét, hogy az örökléssel kapcsolatos szabályozás más a Polgári Törvénykönyvvel összhangban nem álló rendelkezéseket tartalmazott. Így a norma címzettjei számára a jogalkotó nem biztosította, hogy a jog a működését tekintve kiszámítható és előrelátható legyen.

A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat később ismét górcső alá vette a törvényt és megállapította, hogy a Csvt. 7. §-a és 8. §-a Alaptörvénybe ütközik. A normakontrollra irányuló indítványt az alapvető jogok biztosa azért terjesztette elő, mivel álláspontja szerint a család fogalmának oly módon történő meghatározása, amely kizárólag a férfi és nő házassága vonatkozásában tekinti családnak a párokat, sérti az emberi méltósághoz való jogot és az egyenlő bánásmód követelményét, valamint nemzetközi egyezményekbe ütközik.

A testület megerősítette, hogy a házassága és a család a magyar társadalom alapintézménye [154/2008. (XII. 17.) AB határozat], amelynek védelme az állam kötelessége. Ebbe az intézményvédelembe beletartozik az is, hogy a házaspárokat nem hozza a nem házas személyekhez képest hátrányosabb helyzetbe, ugyanakkor a döntés nem zárta ki az élettársi kapcsolat, illetve a házasságon kívüli együttélési formák elismerését és törvényi szintű védelemét. Kiemelt védelmet azonban az állam a házasságnak biztosít, amelybe beletartozik, hogy olyan jogi környezetet teremtsen, amely házasságkötésre ösztönöz. A testület a család és a gyermekek jogai védelme szempontjából akként foglalt állást, hogy a házasság a család egyik, de nem kizárólagos alapja. A család fogalmába - a negyedik Alaptörvény-módosítás előtti szövegezés szerint - beletartozik a védelem szempontjából a házasságon alapuló család mellett a szociológiai értelemben vett család is. A grémium elsősorban a jogforrási szintet figyelembe véve állapította meg 2012. év végén a Csvt. családot definiáló szakaszainak az Alaptörvény-ellenességét, hiszen a 2012. év végén csupán a Csvt.-ben, tehát alacsonyabb jogforrási szinten szerepelt a család házasságon alapuló kapcsolatának meghatározása. Az ellentétet az Alaptörvény negyedik módosítása oldotta fel.

**2. A gyermekvállalás támogatása**

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Az ösztönzés, illetve támogatás formái az egyes konkrét jogszabályok által hatályosulhatnak. A gyermekvállalást ösztönző eszközöket határoz meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, amely a családot, mint a társadalom alapvető egységét határozza meg, és megerősíti, hogy a családi élet biztonságának és a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata. A családnak nyújtott ellátások a gyermeket nevelő szülőt illetik meg és főszabály szerint nem függenek a szülő jövedelmétől. Nincs azonban akadálya annak, hogy az esélyegyenlőség elősegítése érdekében a többgyermekes, a gyermeket egyedül nevelő, továbbá a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat további kedvezményekkel támogassák. A családtámogatás eszközei közé tartozik például a családi pótlék, valamint a gyermekgondozási támogatások, mint a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, továbbá az anyasági támogatás rendszere. A gyermeknevelést az állam más jogszabályokon keresztül is támogatja, így említhető például a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben rögzített terhességi gyermekágyi segély, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátások. A szabályozás összefügg az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésével is, amely a közteherviselés során rendeli figyelembe venni a gyermekvállalás kiadásait.

**3. A családok védelme**

A családok védelméről részletesebben a már említett a 2011. évi CCXI. törvény rendelkezik, amely a célok és alapelvek között fogalmazza meg, hogy az állam - önmagukban vett méltóságuk és értékük miatt is - védi a család és a házasság intézményét, továbbá, hogy az állam a népesedési folyamatok érdekében külön törvényekben foglaltak szerint támogatja a gyermekvállalást, és segíti a szülők gyermekvállalási szándékainak megvalósulását. A jogszabály rendezi továbbá a családi jogállás és az abból eredő főbb kötelezettségeket és jogokat, valamint a család és a gyermekvállalás védelme a foglalkoztatás terén és a családok és a gyermekvállalás állami támogatásának szabályait.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

Debreceni Ítélőtábla Pf. I. 20 855/2012/5. A közlekedési balesetből fakadó nem vagyoni kártérítés összegét az Alaptörvény *L)* cikke nyomán nem befolyásolja, hogy a gyermekek házasságból születtek vagy sem.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről 1-27. §

1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról 5. §

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 40-49. §

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 14-17. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. Iustum Aequum Salutare, 2012/2. sz., 77-88. o.

Schanda Balázs: Constituent and Constitutional Entities. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 64-68. o.

**Alaptörvény *M)* cikkéhez:**

**1. A munka védelme és a vállalkozás szabadsága**

Az előző Alkotmány által deklarált piacgazdaság mellett egyfajta valódi alapjogként korábban a vállalkozás szabadsága szerepelt. Az Alaptörvény a piacgazdaság kifejezést nem tartalmazza, azonban a vállalkozás szabadságát egy más kontextusba helyezi, és a munkával állítja párhuzamba. Ez megfelel az Alkotmánybíróság korábbi értelmezéseinek [Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2007, 147. o. és Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és piaci verseny viszonyára tekintettel. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 107. o.]

A testület 1993-ban hozott döntésében kimondta, hogy a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül - hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [54/1993. (X. 13.) AB határozat] Későbbi döntésében pedig már a munkához való jogot tekintette elsődlegesnek, amelynek két megnyilvánulási formája van: vállalkozáshoz való jog és foglalkozáshoz való jog. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat]

Ez utóbbi határozat egyben a vállalkozáshoz, illetve munkához való jogot ún. valódi alapjognak tekintette, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat] Mindez azt jelenti, hogy a korlátozásoknak az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek.

A vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalmáról a testület a következőképpen vélekedett. Leszögezte, hogy a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány által biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga ugyanis egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének - esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott - biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül -, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban szabott egyik különös alkotmányossági követelmény az, hogy ne legyen diszkriminatív.

**2. A gazdasági verseny védelme**

Az Alaptörvény által deklarált másik követelmény, hogy hazánk biztosítsa a gazdasági verseny feltételeit. Ez azonban némiképpen mást jelent, mint a korábbi Alkotmányban szereplő gazdasági verseny szabadsága. Ez utóbbi egyfajta államcélként érvényesült a piacgazdasággal összefüggésben [21/1994. (II. 16.) AB határozat], míg az Alaptörvény az államra ró kötelezettséget a szükséges jogi környezet megteremtésével. A versenyt sértő magatartások, illetve cselekmények kapcsán egyetlen tényezőt említ külön is az Alaptörvény, nevezetesen az erőfölénnyel való visszaélést, amellyel szemben feltétlenül fellép Magyarország. A verseny sérelmét azonban előidézhetik más cselekmények is, így például a kartellcselekmények, a monopóliumok kialakulása, a hírnévrontás vagy akár bizonyos állami támogatások. A verseny tisztasága mellett azonban az államnak a fogyasztók jogait is biztosítania kell, hiszen a tisztességes verseny mellett is sérülhetnek a fogyasztók jogai.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről 1. §

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magtartás és a versenykorlátozás tilalmáról 2-7. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és piaci verseny viszonyára tekintettel. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 103-121. o.

**Alaptörvény *N)* cikkéhez:**

**1. A költségvetési gazdálkodás elve**

Az Alaptörvény *N)* cikke az Alaptörvény Közpénzügyek fejezetének alapjait rakja le. Az Alaptörvény *N)* cikk (1) bekezdésében rögzített kiegyensúlyozott és átlátható költségvetési gazdálkodással kapcsolatos részletes alkotmányi szintű rendelkezéseket az Alaptörvény 36-37. cikkei tartalmazzák, amelyek alapelvi célként fekteti le, hogy a központi költségvetés nem vezethet arra az eredményre, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét. Amíg az államadósságot nem sikerül ilyen szintre csökkenteni, addig az a cél, hogy a központi költségvetés az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ugyanezt szükséges szem előtt tartani az állami kötelezettségvállalások kapcsán is. Az ezzel összefüggő rendelkezések részletes kifejtése ez utóbbi fejezet kapcsán történik meg.

**2. Az Országgyűlés és a Kormány felelőssége a költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért**

Az Alaptörvény *N)* cikk (1) bekezdésében szereplő elvek megvalósításáért elsősorban az Országgyűlés és a Kormány a felelős. Mindez azzal indokolható, hogy az Alaptörvény 36. cikkéhez írt kommentárban is kifejtettek szerint ez a két szerv az, amely a központi költségvetés kialakításában és elfogadásában jelentős szerepet játszik.

**3. Az állami szervek szerepe a költségvetési gazdálkodás elvének megvalósításában**

Az Alaptörvény a költségvetési gazdálkodás elveinek érvényesítését kifejezetten is előírja a fentiek mellett az Alkotmánybíróság, a bíróságok és a helyi önkormányzatok, továbbá a többi állami szerv számára. A rendelkezés összefüggésbe hozható az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozatával, amely az egymástól elválasztott állami szervek együttműködési kötelezettségére hívta fel a figyelmet, és amely rendelkezés megjelenik az Alaptörvény *N)* cikk (3) bekezdésében is. [Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration. Budapest, 2012, 168. o.]

A költségvetési gazdálkodás minél teljesebb érvényesítését célzó rendelkezés található az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében, amely az Alkotmánybíróság hatásköre vonatkozásában tartalmaz megszorító jellegű szabályokat. A rendelkezéseket az Alaptörvény negyedik módosítása egészítette ki az Alaptörvény 37. cikk (5)-(6) bekezdéseiben írt szabályokkal.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 161-170. o.

**Alaptörvény *O)* cikkéhez:**

**A közösségi feladatokhoz történő hozzájárulás**

Az Alaptörvényben szereplő közösségi feladatok ellátásáról szóló rendelkezés jóval szélesebb tartalommal bír, mint a korábbi Alkotmány 70/I. §-ában szereplő közteherviselés kategóriája. Az öngondoskodás fogalma köszön vissza Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. §-ában meghatározott kötelezettségek között, és amely által az Alaptörvény *O)* cikke nem marad pusztán deklaráció. [Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012., 38-39. o.] E szerint a helyi önkormányzás alanyai kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához. Ezzel összefüggésben a helyi önkormányzat képviselő-testülete felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben meghatározza az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás szabályait, és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A közteherviselési kötelezettség eredeti értelme az olyan klasszikus állami funkciók biztosítása volt, mint a védelmi, igazságszolgáltatási feladatok ellátása. Az állam által ellátott feladatok bővülésével azonban a közteherviselés új tartalmat nyert, így már gazdasági, szociális vagy kulturális funkciókat is szolgált. Ezáltal a klasszikus állami feladatokhoz intézményfenntartói, illetve más redisztribúciós célok is társultak. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során szintén alapvetően e kiindulópont alapján értelmezte a közterhekhez történő hozzájárulást. Az Alaptörvény megfogalmazásában lényegében ugyanez tükröződik azzal, hogy nem a közteherviselést helyezi előtérbe, hanem az ellátandó feladatokat. Továbbra is érvényesítendő maradt az arányosság elve, amelynek kapcsán az egyénnek nem csupán a képességeit, hanem a lehetőségeit is figyelembe kell venni. Az arányossággal kapcsolatban fontos az Alkotmánybíróság 66/B/1992. AB határozata, amely akként rendelkezett, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.

Fontos, hogy az Alaptörvény a feladatokhoz történő hozzájárulás terhét mindenki számára kötelezővé teszi és nem kizárólag a magyar állampolgároknak írja elő. Az Alkotmánybíróság eddig több döntésében foglalkozott a közteherviseléssel, amelyeket részletesen a közpénzügyekről szóló rész fejt ki.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 8. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Potoczki Zoltán: Az adózás alkotmányossági aspektusai. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 137-147. o.

**Alaptörvény *P)* cikkéhez:**

**1. A természeti erőforrások védelme**

Az Alaptörvény a kulturális örökség és természet védelmét alkotmányosan védett értékké avatja, amikor az Alapvetés cikkei között rendelkezik az ezekkel kapcsolatos kötelezettségekről. A védelem, illetve fenntartás kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos rendelkezéseket a 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza, amely szerint az állami vagyonba, és így a nemzeti vagyonba tartoznak - többek között - a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, az Országház, a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön, a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, a jogszabályban meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek, valamint a barlangok.

Az Alaptörvény harmadik módosítása kizárólag az Alaptörvény *P)* cikkét érintette. A javaslat szövegét 2012. december 7-én nyújtotta be a kormány, amely egy második bekezdéssel egészítette ki a *P)* cikket. E módosítás bővítette a sarkalatos törvények körét azon korlátok és feltételek kijelölésével, amely a termőföldek és az erdők tulajdonjogának megszerzésére, valamint a hasznosítására vonatkozik, illetve az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályokat határozta meg. Mindezt az Alaptörvény negyedik módosítása a családi gazdaságok említésével bővítette ki.

**2. A termőföld védelme**

A termőföld fogalmát a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény tartalmazza, amelyet az 2012. évi CCXIII. törvény módosított. Termőföldnek az a földrészlet minősül, amely a település külterületén fekszik, és azt ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván. A termőföld megszerzésének és hasznosításának a szabályait szintén ugyane törvény rendezi.

Bár az erdő művelési ágú területek az előbbiek alapján egyben termőföldnek is minősülnek, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról külön törvény is rendelkezik (2009. évi XXXVII. törvény). Ennek alapján erdő egyrészt az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület, másrészt fő szabály szerint a meghatározott fa- és cserjefajokból álló faállomány, melynek területe a szélső fák tőben mért távolságát tekintve átlagosan legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 4-5. §

1994. évi LV. törvény a termőföldről 4-8. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Tanka Endre: A föld közfunkcióinak alkotmányvédelmi igénye és az oltalom hazai megvalósulása. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 148-166. o.

**Alaptörvény *Q)* cikkéhez:**

**1. Együttműködés a világ népeivel és országaival**

Az Alaptörvény alapelvként nyilvánította ki, hogy Magyarország együttműködik a világ valamennyi népével és országával. Ennek egyik intézményesített formája, hogy hazánk 1955. december 14-étől tagja az Egyesült Nemzetek Szövetségének, amelynek alapokmányát az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvénnyel hirdette ki. Magyarország az ENSZ keretében született több más egyezménynek is a részese, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának vagy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának. Szintén a más országokkal való együttműködés formája, hogy 1990-től az Európa Tanács tagjává, valamint 1999. március 12-én az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) tagjává is vált Magyarország. A 2004-ben bekövetkezett EU-csatlakozással kapcsolatos szabályokat azonban nem ez a cikk, hanem az Alaptörvény *E)* cikke tartalmazza.

**2. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának a biztosítása**

Az Alaptörvénynek a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyát szabályozó cikke az eddigiekhez hasonlóan két fordulatot tartalmaz, amely tovább örökíti azt, hogy a magyar rendszer a monista és a dualista megoldás keveréke, amely esetében változatlanul érvényesül az az alkotmánybírósági megállapítás, hogy a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista-adopciós szisztéma váltja fel [4/1197. (I. 22.) AB határozat] (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv, Budapest, 2003, 162. o.). Egyrészt rendelkezik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásáról külön transzformáció nélkül. Ezekben az esetekben a transzformációt ugyanis maga az Alaptörvény hajtja végre. A megfogalmazás következtében egyes esetekben továbbra is vitás maradhat, hogy melyek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, de mindenképpen ide tartoznak az általános jogelvek és a nemzetközi szokásjog. Másrészt a *Q)* cikk (2) bekezdése alapján hazánk a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítja. Ennek módját bár a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan nem részletezi, annyit azonban leszögez, hogy a nemzetközi jog általános elveken kívüli más szabályai a hazai jogszabályban történő kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé.

Az összhang biztosításának módját az Alkotmánybíróság több döntésében is értelmezte. Így a 16/1993. (III. 12.) AB határozat a II. világháború során zár alá vett vagyontárgyakkal összefüggésben mondta ki, hogy az alkotmányi rendelkezésből nem csupán az a jogalkotói kötelesség folyik, hogy a belső jog szabályai ne álljanak ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel, hanem az is, hogy az illetékes jogalkotó szerv bocsássa ki azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez. A háborús és emberiség elleni bűncselekményekkel foglakozó alkotmánybírósági döntés részletesen is értelmezte az akkori Alkotmány megfelelő szakaszát.

Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat szerint a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása fordulat minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, így az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány ezen bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződések, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira. [53/1993. (X. 13.) AB határozat]

**3. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadása**

Azon fordulat, amely szerint Magyarország jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt mondja ki, hogy ezek az „általánosan elismert szabályok” külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban - vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül - maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem „vállalt kötelezettségek”. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. Ez az általános belső joggá tétel egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes „általánosan elismert szabályokat” külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék. Az ENSZ Alapokmánya és a genfi egyezmények tartalmaznak például ilyen szabályokat. A rendelkezés továbbá azt is jelenti, hogy Magyarország az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. [53/1993. (X. 13.) AB határozat]

Később a 4/1997. (I. 22.) AB határozat kimondta, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a hazai jog részévé vált, ezáltal utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak - szükség esetén az Alkotmány módosításával is - meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténtéig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti. [4/1997. (I. 22.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról 1-15. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Bruhács János: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog viszonya az új Alaptörvényben. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új alaptörvényről - elfogadása előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága, Budapest, 2011, 11. fejezet.

**Alaptörvény *R)* cikkéhez:**

**1. Az Alaptörvény mint jogforrás**

Az Alaptörvény saját maga határozza meg a jogrendszerbeli helyzetét, amikor a jogrendszer alapjának nyilvánította magát és ezzel - valamint más rendelkezésekkel - kiemelte magát más törvények köréből. Az alkotmány meghatározásának a közjogtudományban több változata is ismert, amelyek formai, illetve tartalmi meghatározásra bonthatók.

Formai értelemben az Alaptörvény egy különleges törvény, amelynek minden más törvénynek meg kell felelnie, ezáltal a törvények törvénye. Az Alaptörvényt az alkotmányozó hatalom fogadja el, amely bizonyos tekintetben ugyanazt a parlamentet jelenti, ám az alkotmányozó hatalom gyakorlása csak sajátos eljárási szabályok alapján lehetséges, amelyet az Alaptörvény *S)* cikke tartalmaz. Tartalmi értelemben az alkotmányosság klasszikus értékeivel azonos, amelynek központi elemei a népszuverenitás, a független demokratikus jogállam, a törvények uralma, a hatalommegosztás, a törvény előtti egyenlőség és az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak az elismerése.

Az Alaptörvénnyel hazánk is új alkotmányt alkotott, és ezzel felváltotta az 1949. évi XX. törvényt, amely bár tartalmában kicserélődött az 1989. évi alkotmányreform során, formáljogilag megtartotta régi számozását. Az Alaptörvény azonban több tekintetben szakítani kívánt az 1949-es közjogi berendezkedéssel, ám ez saját szövege - lásd Nemzeti hitvallás- szerint csupán az 1949-es Alkotmányra vonatkozik. Az 1990. május 2-án összeülő parlament utáni állapot legitimitását az Alaptörvény elismeri, amelyet az is példáz, hogy a Záró rendelkezések 2. pontja alapján az elfogadás is az 1949. évi többször módosított Alkotmány szövegének megfelelően történt. Lényeges különbség azonban, hogy a 1949-es Alkotmány önmeghatározása „alkotmány” volt, amely a történeti alkotmányt felváltó írott, kartális alkotmányt jelentette. Mindez a 2011-es Alaptörvény esetében már nem érvényesül.

**2. A jogforrások kötelező ereje**

Az alkotmányok hagyományosan tartalmazzák azon generálklauzulát, amely szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek, és - összhangban az Alaptörvény *T)* cikk (1) bekezdésével - éppen ezért megismerhetőek. E szabály egyben feltételezi azt is, hogy a jogszabályokat mindenki ismeri, amely vélelmet általában valamennyi jogrendszer alapelvi szinten alkalmazza, hiszen ennek hiányában a kötelezettségek nem lennének kikényszeríthetők. Az állam e vonatkozásban azt biztosítja, hogy a jogszabályok mindenki számára megismerhetők legyenek. Ennek eszköze, hogy az országos jogszabályokat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni, míg a helyi önkormányzatok által alkotott rendeleteket pedig a helyben szokásos módon, amely módot a helyi önkormányzat szintén rendeletben, a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként kell közzétenni, melynek szövege hitelesnek minősül. A cikk egyben összefügg a jogegyenlőség klauzulájával is, amely szerint a jogszabályok mindenkire egyformán kötelezőek.

**3. Az Alaptörvény értelmezése**

Az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos szabályt a Nemzeti hitvallás azon része is tartalmazza, amely szerint az Alaptörvény a történeti alkotmány és a Szent Korona vívmányait elismeri. Az Alapvetés *R)* cikk (3) bekezdése ugyanezt erősíti meg, amely szerint az Alaptörvény szövegét a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az elv az Alkotmánybíróság és a bíróságok számára is kötelezettséget jelent. [Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 173. o.] E szabályt alkalmazva hívta az Alkotmánybíróság már több döntésében is alkalmazta, így a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkre hivatkozott.

Éppen a történeti alkotmány továbbélésének elismerése volt az a tényező, amely miatt az alkotmányozó Országgyűlés nem kívánta alkotmány elnevezéssel illetni a szöveget, hanem „alaptörvény”-ként nevezte el, amely a legmagasabb szintű írott norma, amelynek minden más jogszabálynak meg kell felelnie, ám mellette továbbra is fennmaradnak a történeti alkotmány vívmányai. Az Alaptörvénynek a jogrendszerben elfoglalt különleges helyzete a szerkezetéből és a külső megjelenéséből is kitűnik. Így a többi jogszabálytól eltérően az Alaptörvénynek nincsen száma, nem szakaszokból, hanem cikkekből áll, amelyeket a jogalkotó eltérően jelölt az Alapvetésben (betűvel), a Szabadság és felelősség című részben (római számmal) és az államszervezeti részben (arab számmal).

**Kapcsolódó joggyakorlat**

33/2012. (VII. 17.) AB határozat A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes - a bírói jogviszony megszüntetését az öregségi nyugdíjkorhatárhoz kötő - rendelkezései az Alaptörvénybe ütköznek. A bírói függetlenség értelmezése kapcsán továbbra is irányadók a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk rendelkezései.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 1-5. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration. Budapest, 2012, 171-189. o.

**Alaptörvény *S)* cikkéhez:**

**1. Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat**

Az Alaptörvény külön is rendelkezik az Alaptörvény megalkotásával, módosításával kapcsolatos szabályokról. A legfontosabb rendelkezéseket a korábbi Alkotmányban is megtalálhattuk, ám az Alaptörvény az eddiginél részletesebben, egyes eljárási kérdésekre is kitérve szabályozza a tárgykört. Ennek indoka szintén az Alaptörvény kiemelt, más jogforrások felett álló helyzete. A részletes rendelkezések a többi törvény megalkotásához képest alig tartalmaznak eltérést. Így az Alaptörvénnyel kapcsolatos kezdeményezést ugyanazon szervek és személyek nyújthatják be.

**2. Az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához szükséges többség**

Az Alaptörvény elfogadásához azonban az országgyűlési képviselők abszolút kétharmadának a szavazata szükséges, amely nem azonos a sarkalatos törvényekhez megkívánt többséggel, amely utóbbihoz a jelenlevő képviselők több mint kétharmadának a támogatása kell. Az Alaptörvény által alkalmazott megoldás e vonatkozásban követi az előző alkotmány által megkezdett közjogi hagyományokat (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv, Budapest, 2003, 302. o.), amely a magyar Alaptörvény a viszonylag rugalmas alkotmányok között helyezi el Európában.

**3. Az Alaptörvény vagy a módosítása aláírása**

Az elfogadott jogszabály aláírása annyiban különbözik, hogy e tekintetben a köztársasági elnököt nem illeti meg még korlátozott vétójog sem, hiszen az Alaptörvény alkotmányosságát az eddigiekhez hasonlóan főszabály szerint nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Míg azonban eddig ez az önkorlátozás az Alkotmánybíróság értelmezésén alapult, addig az Alaptörvény alkotmányi szinten is deklarálta az alaptörvény-ellenes Alaptörvény-módosítás kizártságát azáltal, hogy nem rendelkezett sem a visszaküldés lehetőségéről, sem az alkotmánybírósági vizsgálatról.

Felmerülhet azonban a közjogi érvénytelenség szabályainak alkalmazása, amely az eljárási szabályok megsértése esetén történő vizsgálatot teszi lehetővé. Az Alaptörvény negyedik módosításáig e vonatkozásban az Alaptörvény nem tartalmazott szabályokat. Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek egyes szabályait megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat visszautalva a 61/2011. (VII. 13.) AB határozattal kialakított joggyakorlatra megállapította a hatáskörét a közjogi érvénytelenség vizsgálatára. E döntésre is figyelemmel az Országgyűlés a negyedik Alaptörvény-módosítással akként módosította az Alaptörvény szövegét, hogy kizárólag az eljárási követelmények meg nem tartása esetén van lehetőség normakontrollt kérni, amely tehát azt jelenti, hogy a közjogi érvénytelenség szabályai az Alaptörvény megalkotására és módosítására is vonatkoznak. Az alkotmányos testület vizsgálata után a köztársasági elnöknek már haladéktalanul alá kell írnia az Alaptörvényt, illetve annak módosítását, valamint elrendelni a kihirdetést. Ezzel tehát egyértelműen kizárták a tartalmi felülvizsgálat lehetőségét, míg a közjogi érvénytelenség megállapítását az eljárási szabályok megsértésre alapították.

**4. Az Alaptörvény vagy az Alaptörvény-módosítás jelölése**

Az Alaptörvény különleges mivoltát erősíti, hogy külső megjelenésében is eltér a többi jogszabálytól, hiszen nincsen száma, hanem csupán címe - megkülönböztetendő az Alaptörvényt más törvényektől. A módosítások esetében sincsen a módosító jogszabálynak törvényi száma, hanem az Alaptörvény módosításokat külön sorszámozzák, feltüntetve a módosítás kihirdetésének a napját.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

45/2012. (XII. 29.) AB határozat Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egyes részeinek megsemmisítéséről.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 1-32. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény *T)* cikkéhez:**

**1. A jogalkotás rendje: szabályozás-technikai kérdések**

Az Alaptörvény a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat rendelkezéseit figyelembe véve rendelkezett a jogalkotás legfontosabb kérdéseiről. Az Alkotmánybíróság ugyanis a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: Jat.) 2010. december 31. napjával megsemmisítette. Ez a jogalkotási törvény még részletesen rendezte, hogy mely jogalkotó szervek milyen jogforrásokat bocsáthatnak ki.

A testület döntésében megállapította, hogy a Jat. ténylegesen alkotmánymódosító törvény volt, mivel elsősorban azért született, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (a továbbiakban: NET) az Országgyűlést helyettesítő hatáskörét szűkítsék. A Jat. meghatározta az ún. kizárólagos törvényalkotási tárgyköröket, amely tárgykörökben kizárólag az Országgyűlés alkothatott törvényt és a NET nem hozhatott törvényerejű rendeleteket. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az alkotmányok egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása. Ez a jogalkotás alapvető rendelkezéseit jelenti, illetve a jogforrások meghatározását. A korábbi Alkotmány ugyanakkor tartalmazta, hogy a jogalkotás rendjét külön törvény szabályozza. A jogalkotás rendje kifejezés azonban 1989-ben még alapvetően a már akkor hatályban lévő Jat.-ra utalt, míg 2009-ben már mást jelentett.

A kiindulási pontot a jogforrás fogalma jelentette, amelyet kettős értelemben lehet használni. Érthető alatta egyrészt maga a jogszabály, másrészt a jogalkotó hatáskör és annak a gyakorlása. A jogalkotás fogalma alatt legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárás értendő, illetve még ennél is tágabb értelemben az ide vezető társadalmi-politikai folyamat. Ekként az alkotmányos szabályként szereplő „jogalkotás rendje” mint törvényhozási tárgykör a jogalkotási eljárással, illetve a jogszabályok közzétételével azonosítható. Nem tartozik bele a fogalomba a jogforrások meghatározása. A Jat. azonban a jogforrások meghatározása mellett több olyan tárgykört is szabályozott, amely alkotmányos szintű szabályozás és a Jat.-tól függetlenül érvényes. Ilyen a visszamenőleges jogalkotás tilalmára vonatkozó rendelkezés vagy a kellő felkészülési idő biztosítása.

A mai alkotmányos rendszerben tehát a „jogalkotás rendje” fogalmán egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők. Ennek a követelménynek a Jat. nem felelt meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Jat. egyes rendelkezései egyben alkotmányellenesek is lettek volna, hanem csupán nem voltak összhangban a jogalkotás rendjének alkotmányos tartalmával.

Az Alkotmánybíróság arra sem látott lehetőséget, hogy valamely Alkotmányban szabályozott tárgykört alkotmányon kívüli, és így szükségképpen alkotmány alatti jogszabályok szabályozzanak. Ezt az alkotmány elsődlegességének az elve zárja ki. A jogalkotó azonban alacsonyabb szintű jogforrásban is megismételheti az alkotmány rendelkezéseit, azonban ebben az esetben is az alkotmány marad a megismételt rendelkezés alapja. Ez alól kivételt jelent az alkotmány kifejezett felhatalmazása. Ilyen például az Országgyűlés belső működésének a szabályozására adott felhatalmazás. Szintén nem találta alkotmányosnak a testület a kormány- és miniszteri rendeletek szabályozását sem, amelyek szintén alkotmányos jelentőségűek, így nem a Jat. szabályozási tárgykörébe tartoznak.

Az Alkotmánybíróság már korábbi döntésében is rámutatott [37/2006. (IX. 20.) AB határozat], hogy a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány meghatározza a jogszabályok elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, továbbá a jogforrási hierarchiát is. Az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli, hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, és gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról. Az Alkotmányban meghatározott szervek csak az abban megjelölt terjedelemben és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Jat. vívmánya volt az is, hogy elválasztotta egymástól az állampolgárokra és jogi személyekre jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályokat, illetve az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő jogszabályokat. Ezek között azonban volt olyan (jogi iránymutatás), amely kötelező erő hiányában is kötelező szabály módjára viselkedett. Ez azonban már sértette a jogállamiság elvét. [121/2009. (XII. 17.) AB határozat]

Az Alaptörvény a fenti határozat rendelkezéseit is figyelembe véve külön is rendelkezik a jogszabályokról, amelyek általánosan kötelező magatartási szabályok. A törvények közül az eddigi jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmados többségével megalkotandó szabályokat a sarkalatos törvény elnevezéssel illeti. Az Alaptörvény meghatározza a jogszabályok körét és elnevezését, a minősített jogrendben alkotható szabályok közül pedig kettőt, a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendkívüli állapot idején kiadott rendeletét minősíti jogszabálynak.

**2. A jogalkotás rendje: a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma**

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben jelenleg is szerepel a visszaható hatály tilalma, amely szerint jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. [2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bek.]

E szabályt az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a jogállamiság egyik fontos követelményeként határozza meg. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat] Az Alaptörvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan csupán a büntetőjogi jogalkotással összefüggésben tartalmazza az elvet a XXVIII. cikk (4) bekezdésében. A büntetőjogon kívüli alkalmazás tekintetében az elvet az Alkotmánybíróság a jogállamiság követelményéből vezeti le. Lényeges, hogy a tilalom csupán a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő életviszonyokra vonatkozik, így a kedvezmény jellegű, tehát jogot megállapító, illetve más szempontból valamennyi jogalany számára előnyös rendelkezések visszamenőleges hatályba léptetése nem alkotmányellenes. A vegyes jellegű - tehát részben a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve előnyösebb, részbe hátrányosabb - rendelkezések esetében szintén tilalmazott a visszaható hatály. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat]

Annak eldöntése azonban, hogy egy jogszabály visszamenőlegesen lépett-e hatályba több tényező mérlegelését igényli. Az első szempont természetesen a kihirdetés és a hatályba léptető rendelkezés összevetése. Ezen a formális kritériumon kívül azonban felmerül a folyamatos jogviszonyokba történő beavatkozás. Ezen esetekben a testület egyedileg dönt az adott eset körülményeit is figyelembe véve.

Az egyik esetben a testület arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogszabály formális jövőre nézve történő hatályba léptetése ellenére az érintettek számára lehet, hogy tartalmában visszamenőleg állapít meg kötelezettséget vagy nyilvánít magatartást jogellenessé, amely esetben szintén megállapítható a jogbiztonság sérelme. [365/B/1998. AB határozat] Szintén a jogbiztonság követelményébe ütközőnek minősítette azt a megoldást is, amikor a jogalkotó egy már megindult folyamatba avatkozott be akként, hogy a hatályba lépése előtti viszonyokat lényegében átrendezte és ezáltal hatott vissza a hatályba lépést megelőző időszakra. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat]

A megindult folyamatokba történő beavatkozás azonban nem azonos azzal az esettel, amikor a jogszabály, bár valóban megakaszt egy megindult folyamatot, azonban semmilyen módon nem hat vissza. Az Alkotmánybíróság ugyanis akként vélekedett, hogy önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre látták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatály tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat] A testület ugyanakkor elismerte az állampolgárok azon igényét, mely szerint a jogszabályok hosszú távra kiszámíthatóak legyenek, ám leszögezte, ilyen indokkal nincsen lehetősége beavatkozni a jogrendszerbe. [30/1997. (II. 29.) AB határozat]

**3. A jogalkotás rendje: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő**

Szintén a jogállamiság, és ezáltal a jogbiztonság elvével összefüggő kérdés a hatálybaléptetés kapcsán az a jogalkotási törvényben szereplő rendelkezés, amely szerint a jogszabály alkalmazására történő felkészüléshez kellő időt kell biztosítania a jogalkotónak. Az Alkotmánybíróság ezzel a kérdéssel is több döntésében foglalkozott. Leszögezte, hogy a jogállamiság követelményével összefügg, hogy a jogalkotó érvényesítse azt az elvet, hogy a jogszabályok mindenkire kötelezőek [Alaptörvény *R)* cikk], a jogszabály nem ismerése nem mentesít a jogellenes magatartás következményei alól. Ezért a jogalkotó megköveteli a jogalanyoktól a kihirdetett jogszabályok megismerését. A jogalkotó mindezt akként biztosíthatja, ha érvényesíti a köbvetkező követelményeket:

- kellő időt hagy a jogalanyoknak a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez;

- lehetővé teszi, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra;

- az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthetik, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, 25/1992. (II. 30.) AB határozat, 28/1992. (II. 30.) AB határozat]

Rámutatott ugyanakkor arra, hogy annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság általában nem bocsátkozik annak a vizsgálatába, hogy valamely jogszabály esetén elegendő volt-e a felkészülésre a jogalkotó által biztosított 30 napos idő, avagy indokoltabb lett volna hat hónapos időtartamot szabni. Az viszont alkotmányjogi szempontból is elbírálható, ha valamely jogalkotó szerv - anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre - a jogszabályt a kihirdetés napján lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől fosztja meg az érintetteket, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat]

**4. A jogalkotás rendje: a normavilágosság követelménye**

A következő követelmény a normavilágosság, amelynek az alapját szintén a jelenlegi Jat. egyik rendelkezése képezi. A 2. § (1) bekezdés alapján a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A követelmény szintén a jogbiztonságon keresztül kapcsolódik a jogállamiság elvéhez, amelynek tartalmába tartozónak tekintette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a norma ne legyen önkényesen értelmezhető, illetve végrehajthatatlan. [58/1997. (XI. 5.) AB határozat, 10/2001. (II. 12.) AB határozat] Az elv azonban nem csupán az egyes normákra, hanem a jogrendszer egészére vonatkozik. Ekként arra is, hogy az egyes jogintézmények működése kiszámítható legyen. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

E körben elsőként érvényesítendő, hogy a norma értelmezhető legyen, amelynek kapcsán a következő szempontokat mérlegeli a testület:

- Nem felel meg a követelménynek, ha a norma semmilyen értelmezési módszerrel nem értelmezhető [44/1997. (VII. 19.) AB határozat]. Ide tartozik az is, ha az értelmezhetetlenség a norma hiányos jellegéből fakad [15/1998. (I. 8.) AB határozat], illetve ha a norma rendszerváltás előtti kifejezéseket tartalmaz, amelyek a jelenlegi társadalmi-gazdasági berendezkedés folytán váltak értelmezhetetlenné. Ilyen például az igazgatásilag kötött helyiséggazdálkodás fogalma. [29/1993. (I. 4.) AB határozat]

- A norma más normára utal, ám e más norma tartalma nem hozható összhangba az értelmezendő norma rendelkezéseivel. [21/2001. (VI. 21.) AB határozat]

- Normakollízió áll fenn akár az adott normán belül, akár más azonos szintű jogszabállyal kapcsolatban és ez egyben anyagi alkotmányellenességhez vezet. Ugyanakkor a testület álláspontja szerint meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha az egyben az Alkotmány [Alaptörvény] valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet. Ilyen például, ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]

- Külön problémát jelentenek az ún. informális jogértelmezések, illetve pszeudonormák, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt fogalmazta meg, hogy a jogalkotás garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes. [60/1992. (XI. 17.) AB határozat]

**5. A jogalkotás rendje: érvényesség, érvénytelenség**

A cikk egyben az érvényességi követelményeket is rögzíti, amelyek közül kiemeli a jogalkotó hatáskört, a kihirdetés követelményét, valamint azt, hogy a megalkotott jogszabály illeszkedjen a jogrendbe. A jogszabályok érvényességének követelménye a fentieken túl a jogalkotási eljárás szabályainak betartása. Ez eddig különösen a törvényalkotási eljárás során merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az elvet szintén a jogállamiság elvéből vezette le a testület abból kiindulva, hogy a törvényalkotási eljárás szabályainak a betartása a törvény érvényességének a feltétele. Ezért amennyiben olyan súlyos eljárási szabálysértést követtek el az eljárás folyamán, amely másként nem orvosolható, a testület megsemmisíti az így megalkotott jogszabályt. [3/1997. (I. 22.) AB határozat, 29/1997. (II. 29.) AB határozat, 52/1997. (I. 14.) AB határozat]

A testület először az ún. elévülési döntésben hivatkozott arra, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. [11/1992. (III. 5.) AB határozat] Mindez azonban nem jelenti azt, hogy bármely eljárási szabály megsértése esetén a közjogi érvénytelenség következményét alkalmazná az Alkotmánybíróság. A törvényalkotási eljárást érintő szabályok jelenleg is találhatók az Alaptörvényben, a házszabályi rendelkezésekben vagy a jogalkotási törvényben és más törvényekben. Alkotmányossági szempontból azonban ezek megsértése között különbségek vannak. Az Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben található normák megsértése esetén a megsemmisítés egyértelmű. A többi norma megsértése esetén azonban az Alkotmánybíróság az eljárási szabálytalanság ténye mellett a jogsértés súlyát és sajátosságait is mérlegeli. Így megtörténhet, hogy a jogsértés rögzítése és megállapítása mellett a testület nem rendelkezik a jogszabály megsemmisítéséről. (675/B/2001. AB határozat)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a következő esetek merültek fel:

- Az előzetes hatásvizsgálatnak a nem megfelelő volta nem alapozza meg a norma érvénytelenségét. [38/2000. (X. 31.) AB határozat]

- A jogalkotási törvényben szereplő szervezetek véleményezési jogának a figyelmen kívül hagyása, mint amilyenek a szakszervezetek vagy érdek-képviseleti szervezetek szintén nem vezetnek a norma megsemmisítéséhez. Más döntésében az Alkotmánybíróság kifejezetten is kimondta, hogy a jogszabály érvényességének nem feltétele a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, illetve érdek-képviseleti szervezetek véleményének beszerzése. Ebben az esetben a testület álláspontja szerint a mulasztás miatt a jogalkotó államigazgatási, illetve politikai felelőssége jöhet szóba. Ez azonban csupán azon vélemények beszerzésének elmulasztására vonatkozik, amelyet a jogalkotási törvény írt elő. [30/1991. (VI. 5.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat]

- Más esetben ugyanis a testület megsemmisítette azt a jogszabályt, amelyet az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének bekérése nélkül alkottak meg. A testület ugyanis arra hívta fel a figyelmet, hogy ebben az esetben valamely konkrét intézmény védelme érdekében garanciális okból írta elő a véleménykérést a jogalkotó, amely éppen ezért a törvényhozási eljárás biztosítéka. Az adott esetben az Alkotmánybíróság a következő szempontokat értékelte különös súllyal: a véleményező szerv részben közhatalmi jellegét, azt, hogy alapjog védelméről van szó, és hogy külön törvény írta elő a vélemény beszerzését. [30/2000. (I. 11.) AB határozat]

- Igen súlyosnak ítélte az Alkotmánybíróság azt az eljárási szabálysértést, amikor az Országgyűlés az előzetes normakontroll iránti eljárás lefolytatása ellenére tartotta meg a zárószavazást a törvényről, amelyet aztán a Magyar Közlönyben ki is hirdetett. Az előzetes normakontrollt az akkori szabályoknak megfelelően 50 országgyűlési képviselő indítványozta, ugyanakkor az Országgyűlés azzal védekezett, hogy a Házszabály nem tartalmaz szabályt a zárószavazás elhalasztásával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság döntésében ezt az indokot nem respektálta és azt mondta ki, hogy az a törvény, amelyet az Országgyűlés úgy szavaz meg, hogy nem teszi lehetővé a törvény alkotmányossági vizsgálatát, formai okból érvénytelen. A testület azt is kinyilvánította, hogy a jövőben az ilyen jogszabályokat visszamenőleges hatállyal semmisíti meg - ugyanakkor e jogszabály esetében nem alkalmazta az *ex tunc* hatályú megsemmisítést. A Házszabállyal kapcsolatos felvetésekre akként reagált, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg e tekintetben. [29/1997. (II. 29.) AB határozat] Érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közjogi érvénytelenség megállapítása nem minden esetben párosult a visszamenőleges hatályú megsemmisítéssel.

- Az előbbi eset legfontosabb hozadéka annak a kinyilvánítása volt, hogy a garanciális jelentőségű jogalkotási eljárási szabályok megsértése közjogi érvénytelenséget okoz. Azt azonban, hogy mi tekinthető ilyen garanciális jelentőségű szabálynak, az Alkotmánybíróság esetről estre dönti el. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat]

- Szintén eljárási okból történő érvénytelenséget eredményez az is, ha az adott törvény népszavazáson alapul és a népszavazás nem felelt meg az Alkotmány rendelkezéseinek. Ilyen esetben ugyanis az alkotmánysértő népszavazás kihat a törvényre, amely ezért pusztán formai okból is megsemmisíthető. [52/1997. (X. 14.) AB határozat]

- A minősített többség szabályainak megsértése esetében a törvény normatív tartalmának vizsgálata nélkül is megállapítható az érvénytelenség.

- A legnagyobb hatású döntés azonban a köztársasági elnök jogkörével összefüggésben született a kórháztörvény kapcsán. Az adott ügyben az Alkotmánybíróság eljárását az államfő indítványozta a törvény visszaküldési jogának értelmezése érdekében. A testület a döntésében arra mutatott rá, hogy a visszaküldés jogát az Alkotmány tartalmazza, így az Országgyűlés alkotmányos rendelkezést sért, amikor az újratárgyalás feltételeit nem biztosítja. Holott e rendelkezéseknek a hatalommegosztás elve szempontjából is garanciális jelentőségük van. Ezért e szabály megsértése szintén közjogi érvénytelenséget eredményez.

Az újratárgyalásra vonatkozó szabályok között kiemelten jelentősek a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogára vonatkozó rendelkezések, amelyek érvényesülése szintén az érvényesség feltétele. Az Alkotmánybíróság általános jelleggel is kimondta, hogy a demokratikus jogállamban az eljárási szabályok biztosítják az egyes szervek együttműködését. Ezen eljárások azért olyan jelentősek, mivel a döntések ezek eredményeiként születnek meg. Így a szabályok demokratikus legitimitását ezek maradéktalan betartása biztosítja. Az ilyen eljárási szabályok megsértésével meghozott döntésnek ezért nincsen sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása. [62/2003. (XII. 15.) AB határozat] A jogszabály megsemmisítését ugyanakkor a testület ebben az esetben is csupán az alkotmánybírósági határozat megsemmisítésével rendelte el.

**6. A jogszabályok**

Az Alaptörvény meghatározza, hogy mely normák tartoznak a jogszabályok körébe. Így a jogszabályok közé tartozik a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének - azaz a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének, valamint a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságnak - rendelete és az önkormányzati rendelet, valamint a különleges jogrendben alkotható eszközök közül a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Az ezekkel kapcsolatos legfontosabb szabályokat nevezetesen, hogy mely szerv és milyen jogalapon adhatja ki az Alaptörvény tartalmazza, míg a további szabályokat a jogalkotásról szóló törvényben találhatjuk. Értelmezési vitára adhat okot, hogy az Alaptörvény nem szerepel a jogszabályok között, amelynek magyarázata, hogy az Alaptörvény egy olyan alapnorma, amelyből a további jogszabályok nyerik érvényességük alapját. Szintén nem szerepelnek a jogszabályok között az Európai Unió normái, amelyekkel kapcsolatos vonatkozásokat az Alaptörvény *E)* cikke tárgyalja.

**7. Az Alaptörvénybe ütközés tilalma**

Az Alaptörvény a legfontosabb, a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő norma, amelynek primátusát biztosítja az a szabály, hogy az Alaptörvénynek egyetlen más jogszabály sem mondhat ellent. A jogszabály fogalmát a *T)* cikk (2) bekezdése határozza meg. A jogszabályok egymásnak történő ellentmondásaival kapcsolatos szabályok nem ebből a bekezdésből, hanem a jogállamiság fogalmán keresztül a jogbiztonság alapelvéből vezethetők le.

**8. A minősített többséget igénylő jogalkotás: sarkalatos törvények**

A korábbi Alkotmány által minősített többséget igénylő döntéseket az Alaptörvény a sarkalatos törvény elnevezéssel illeti, amelynek más országokban ismeretes az organikus törvény megnevezése is [Velencei Bizottság 621/2011 véleménye CDL-AD (2011) 016 értelmezéséről lásd Csink Lóránt: Sources of Law. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration. Budapest, 2012., 73-74. o.]. Mindkét esetben ugyanolyan többség szükséges a döntés elfogadásához: a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmada. A tárgykörök jelentős része szintén változatlan: a leglényegesebb szervezeti szabályok és egyes alapvető jogokat érintő törvények tartoznak ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a minősített többség kérdése több tekintetben is összefonódik a jogállamisággal. Egyrészt a kétharmados többség széleskörű politikai konszenzust igényel, amely egyben az országgyűlési képviselők széles körű egyetértésének alkotmányos garanciája. Ez az előírás egyben az alkotmányos berendezkedés alapjait óvja. [1/1999. (II. 24.) AB határozat] Másrészt ez a többség biztosítja a kormányzás stabilitását, a szilárd és hatékony kormányzást, valamint a parlamentáris rendszer működőképességének a fenntartását és az Országgyűlés döntéshozatali képességének a megőrzését. [3/1991. (II. 7.) AB határozat] E két szempont azonban esetenként ellentétbe kerülhet egymással, amely esetben a konfliktust az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvének a figyelembe vétele mellett oldja fel.

**9. A hierarchikus viszony kérdése**

A sarkalatos törvények esetében, csakúgy, mint a korábbi Alkotmány alapján felmerül az a kérdés, hogy jogforrástani szempontból van-e különbség az egyszerű többséggel elfogadott és a minősített többséggel elfogadott törvény között. A korábbi Alkotmány esetében az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősítette, hogy az ilyen törvények a jogforrási hierarchiában nem állnak a többi törvény felett és bármilyen szavazataránnyal elfogadott törvény egyenrangú. [4/1993. (II. 12.) AB határozat] Az Alaptörvény esetében a kérdést az Alkotmánybíróság még nem rendezte, de a jogszabályhoz fűzött indokolásból egyértelműen az derül ki, hogy a jogalkotó szándéka alapján a sarkalatos törvények a jogforrási hierarchiában a többi törvénnyel azonos szinten helyezkednek el.

Ugyanakkor továbbra is irányadó az 1/1999. (II. 24.) AB határozat, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy bár jogilag nincsen hierarchia az egyszerű és minősített többséggel elfogadható törvények között, gyakorlatilag azonban mégis érvényesül ilyen. Az egyszerű többséggel elfogadható törvény ugyanis nem tartalmazhat a minősített többséggel elfogadható törvényekkel ellentétes rendelkezést. Ebben az esetben ugyanis alkotmányellenes helyzet állna elő, hiszen az egyszerű többséggel megalkotott törvény nem helyezheti hatályon kívül és nem módosíthatja a széleskörű egyetértést reprezentáló minősített többségű törvényt, amelynek megtartása alkotmányos garancia.

Külön probléma, hogy mire vonatkozik a kétharmados többség. Vajon az egész tárgykörre vagy csak az adott alkotmányi rendelkezés végrehajtására. Az Alkotmánybíróság ezzel a kérdéssel először 1993-ban foglakozott, amikor alapjog kapcsán mondta ki, hogy amennyiben alkotmányos szabály valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához kétharmados többséget ír elő, ez a követelmény nem az adott alapjog valamennyi törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csupán a konkrét alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. A testület álláspontja szerint a minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többség határozza meg. Mindenképpen kétharmados többséggel kell elfogadni az alapjog érvényesülésének és védelmének az irányát. Azt azonban, hogy az adott alapjog esetében mindez mit jelent, és az adott törvény megfelel-e az alkotmányos kívánalmaknak az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza meg. Így abban az esetben, ha az alkotmányos szabályok eleve csak az adott alapjog meghatározott kérdéseire írják elő a kétharmadot, akkor ezt kiterjesztően értelmezni nem lehet. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

A minősített többség tartalmi kérdéseit a már említett 1/1999. (II. 24.) AB határozat is érintette. Ez kimondta, hogy valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ez a döntés azonban már azt hangsúlyozza, hogy a minősített többség követelménye a törvényalkotás esetében a részletszabályokra is vonatkozik még akkor is, ha a jogalkotó valamely jogintézmény hatályosulását szeretné elősegíteni. [1/1999. (II. 24.) AB határozat]

Ezen döntéseket szintetizálta a testület 2001-ben, amikor a kétharmados törvényekből történő átemelések alkotmányellenességét állapította meg. Indokolásában az Alkotmánybíróság felhívta a fent említett két döntését és rámutatott, hogy a kétharmados törvények körében az adott szabályozási koncepciót szükséges védeni attól, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel módosítsák. Amennyiben kétharmados törvényben szabályozott koncepcionális jellegű rendelkezést emel át a jogalkotó feles törvénybe, az alkotmányellenes, mivel a kétharmad nem önmagában, hanem a funkciója, azaz a benne rejlő garanciák, illetve a széleskörű konszenzus miatt fontos. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat]

Az intézményi kétharmad, állami szerveket érintően a minősített többség a szerv alkotmányos státuszának a garanciáit biztosítja. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan a szervezeti rendelkezések esetében alapvetően két módon írja elő a kétharmadot. Az egyik esetben (például Alkotmánybíróság) meghatározza az adott kérdésköröket, amelyek tekintetében sarkalatos törvénynek kell rendelkeznie, míg más esetekben (például alapvető jogok biztosa) a jogintézmény egészét ekként szükséges szabályozni. A distinkciót maga az Országgyűlés is alkalmazza, amikor a weboldalán megkülönböztet sarkalatos és részben sarkalatos törvényeket.

E körben a korábbi Alkotmány alapján vitássá vált, hogy azokban az esetekben, ahol például csupán a szervezetre és működésre nézve rendelkezett az Alkotmány kétharmadról, vajon a hatásköri szabályok esetében is követelmény-e a minősített többség. A kérdés különösen az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatban merült fel, hiszen mind az Alkotmány, mind az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény lehetővé tette a hatáskörök bővítését. Ezt a problémát az Alaptörvény alapnormai szinten oldja meg, hiszen a korábbi rendelkezésektől pontosabban sorolja fel a sarkalatos törvényi szabályozást igénylő tárgyköröket. Ugyanakkor egyes szervek, így például az Alkotmánybíróság esetében ilyen további törvény által történő meghatározásra vonatkozó rendelkezésekkel szintén találkozhatunk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a minősített többség követelményével érintett szervezetek, intézmények szabályozása körében a kritériumrendszer elsősorban, de nem kizárólagosan a hatáskör, a szervezeti felépítés és a működési rend lényeges szabályozási elemeit foglalja magában. [1/1999. (II. 24.) AB határozat]

A sarkalatos törvényi szabályozást érinti az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése, amely - a 2006. évi LIV. törvénnyel módosított korábbi Alkotmányhoz hasonlóan - lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését egyszerű többséggel elfogadott törvény módosítsa. Ilyen módosítás hajtotta végre még 2006-ban a kormányzati szerkezetátalakítással kapcsolatban a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok jogállásának a módosítását akként, hogy a korábbi, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezéseiből a fővárosi, megyei jelzőt törölte.

Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az alkotmányossági probléma lényege, hogy a módosítás mely esetekben igényel 2/3-os minősített többséget. Az Alkotmánybíróságnak - kialakult gyakorlatára figyelemmel - azt kellett vizsgálnia, hogy a közigazgatási szerv 2/3-os törvényben való megnevezésének módosítása érinti-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényegi elemét.

A törvényekben az államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás - a 2/3-os többség szükségességének alkotmányossági megítélése szempontjából - kétféle módon jelenik meg.

Az egyik eset az, amikor az Alkotmánynak valamely alkotmányos szerv szabályozására vonatkozó rendelkezése alapján (pl. rendőrség), vagy valamely 2/3-os szabályozást igénylő alapvető jog gyakorlásának garanciájaként a 2/3-os többséggel elfogadott törvény intézményesíti (létesíti) az államigazgatási szervet, 2/3-os törvény határozza meg az államszervezetben elfoglalt helyét, rendeltetését, jogállásának alapvető jellemzőit. Ha az államigazgatási szervet a törvényhozó 2/3-os törvényben hozta létre, intézményesítette, az a szabályozás, amely megváltoztatja az ilyen szerv jogállását, a 2/3-os törvényben szabályozott szervezeti kereteit, - mivel az az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja - a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi. Ezért a 2/3-os törvények államigazgatási szervek létrehozására vonatkozó szabályainak módosítása nem tartozik az alkotmányos felhatalmazás keretei közé, a módosításhoz 2/3-os szavazati aránnyal elfogadott törvény szükséges.

Az államigazgatási szerv megnevezését tartalmazó 2/3-os törvényi szabályozás másik esete az, amikor a szabályozott tárgykörben a minősített többséggel elfogadott törvény valamely államigazgatási feladat- vagy hatáskört szabályoz, amelynek ellátását valamely meglévő más jogszabály (egyszerű többséggel elfogadott törvény, vagy kormányrendelet) által intézményesített (létesített) államigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe utalja.

A szabályozásnak ezen eseteiben az érintett államigazgatási szerv jogállása nem a minősített többséggel elfogadott feladat- és hatáskört szabályozó törvényi rendelkezésen alapul. Az ilyen törvényi rendelkezés kiválasztja, megjelöli az államigazgatási rendszeren belül azt a szervet, szervtípust, amely a törvényben szabályozott feladat- és hatáskör gyakorlására jogosult. Ha az ilyen rendelkezésekben megjelölt államigazgatási szervet intézményesítő jogszabály az államigazgatási szerv átszervezése következtében módosul, a 2/3-os törvényben szabályozott feladat- és hatáskörök gyakorlására is más szervezeti keretek között kerül sor, ami értelemszerűen maga után vonja a 2/3-os törvényben is az államigazgatási szerv megjelölésének módosítását. Ebben az esetben a feladat- és hatáskör gyakorlására jogosult szerv megjelölésének módosítása - ha a törvényben szabályozott feladat- és hatáskör nem változik - nem érinti a 2/3-os törvény szabályozási koncepcióját. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen törvénymódosításhoz nincs szükség minősített többségre, akkor sem, ha 2/3-os törvény szabályának módosítására kerül sor.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2012. K.21. I. A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak nincs alkotmányos felhatalmazása valamely törvénynek vagy egyes törvényi rendelkezéseknek a felülvizsgálatára, így arra sem, hogy valamely törvényi rendelkezést egyedi közigazgatási határozatnak minősítve azt hatályon kívül helyezze vagy megváltoztassa. A törvényi formában megjelenő egyedi közhatalmi aktus meghozatalából fakadó esetleges jogsérelmek elbírálására a törvények felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság jogosult.

II. Törvényalkotási jogkörében eljárva az Országgyűlés nem minősíthető a 2004. évi CXL. törvény szerinti közigazgatási hatóságnak, eljárása nem minősül a 2004. évi CXL. törvény szerinti hatósági ügynek és eljárásnak, a törvényi formában kibocsátott jogi aktus pedig nem tekinthető közigazgatási aktusnak abban az esetben sem, ha a törvény rendelkezése jogerősen lezárt vagy folyamatos közigazgatási jogviszonyt érint. Közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására az adott hatósági döntés meghozatalára hatáskörrel nem rendelkező Országgyűlés nem utasítható.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 1-32. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: Sources of Law. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 69-78. o.

Schmidt Péter: A sarkalatos törvények dilemmája. Közjogi Szemle, 2012/4. sz., 72-74. o.

**Alaptörvény *U)* cikkéhez:**

**1. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődei felelőssége**

A negyedik Alaptörvény-módosítás az Alapvetés fejezetet egy újonnan megállapított *U)* cikkel egészített ki, amely lényegében az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával megsemmisített preambulumát, valamint 1-4. cikkeit, és az Átmeneti rendelkezések 29. cikk (2) bekezdését emelte be kisebb módosításokkal. Az így alkotmányos szintre visszakerült rendelkezések megerősítik az Alaptörvény preambulumában foglaltakat, amelyekkel tartalmilag erőteljes összhangban állnak. Az *U)* cikk - a Nemzeti hitvalláshoz hasonlóan - szintén tartalmaz történelmi jellegű deklarációkat. Ezek visszautalnak a Magyarországon a II. világháború után történt legfontosabb eseményekre, valamint kinyilvánítják a Magyar Szocialista Munkáspárttal és a Magyar Szocialista Párttal kapcsolatos álláspontot. Tartalmilag szintén egyértelmű kapcsolatot teremt a két normaszöveg között a történetiség, tehát az 1956-os forradalomra történő utalás, valamint az 1990. május 2-án összeülő Országgyűlés (az első rendszerváltás után megtartott választások nyomán létrejött Országgyűlés alakuló ülésének az időpontja) legitimitásának elismerése. Az eredetileg az Átmeneti rendelkezések preambulumában szereplő (1) bekezdés azonban további többlettartalommal bír, ugyanis részletesen értékeli a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP), valamint a Magyar Szocialista Párt (MSZP) tevékenységét.

Szintén a Nemzeti hitvalláshoz hasonlóan az *U)* cikkben több olyan rendelkezés is található, amely az Alaptörvény szövegében megismétlődik. Mindez összhangban áll azzal, hogy ezek a rendelkezések eredetileg az Átmeneti rendelkezések preambulumát képezték. Ilyen ismétlődő rendelkezés a jogállamiság követelménye, amely az Alaptörvény *B)* cikke kapcsán került bővebben kifejtésre. De ilyen a hatalommegosztás elve, a tulajdonhoz való jog, az emberi élet és méltóság, valamint a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód tilalma.

Az *U)* cikk szövege alapvetően két párt, az MSZMP és az MSZP tevékenységével foglalkozik. Az MSZMP 1956. október 31-én jött létre a Magyar Dolgozók Pártja feloszlatása után és a rendszerváltásig működött, amikor 1989. október 7-én feloszlatták és létrehozták a Magyar Szocialista Pártot. Ez utóbbi a párt jogutódjának tekintette magát. Az MSZMP legfőbb szerve és döntéshozó fóruma a kongresszus volt, amelyet kezdetben 3, majd 4, végül 5 évente tartottak. Két kongresszus között Központi Bizottság ülésezett, valamint operatív testületként a Politikai Bizottság. A Magyar Szocialista Párt, amely az 1990. évi első szabad választás óta napjainkig a többpárti országgyűlés egyik parlamenti pártja, tehát 1989. október 7-én jött létre. 1994 és 1998, valamint 2002 és 2010 között egyben kormányzópártnak is minősült.

**2. A kommunista diktatúra működésének valósághű feltárása**

Az *U)* cikk (2) bekezdése termeti meg a kapcsolatot az (1) bekezdés, valamint a (3) és (10) bekezdések között az alábbiak szerint.

**3. A Nemzeti Emlékezet Bizottsága**

Az *U)* cikk (3) bekezdése az Átmeneti rendelkezések 3. cikkének rendelkezését átvéve, egy új szervezet, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága felállításáról rendelkezett, amely vizsgáló szereppel bír majd a kommunista diktatúra működését illetően. A bizottság felállítására mindezidáig nem került sor. Korábban az Átmeneti rendelkezések alapján 2012. május 30. napján interpelláció is elhangzott a közigazgatási és igazságügyi miniszter felé.

**4. A kommunista diktatúrával kapcsolatos hatalombirtokosokkal kapcsolatos tényállítás**

Az *U)* cikk (4) bekezdésébe kerültek a korábban az Átmeneti rendelkezések 4. cikkében foglaltaknak megfeleltethető szabályok. A szabályozás alkotmányi szinten közszereplőnek minősíti a kommunista diktatúra hatalombirtokosait, amely rendelkezés által e személyek a véleménynyilvánítás és az információszabadság szempontjából eltérő rendelkezések alá tartoznak, mint más személyek. A közszereplők vonatkozásában az Alaptörvény VI. cikkében is említett közérdekű adatok megismeréséhez való jog, valamint az Alaptörvény IX. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága hívható fel.

Az Alkotmánybíróság a közszereplőkkel összefüggő véleménynyilvánításról a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában akként rendelkezett, hogy a véleménynyilvánítási jogot eltérően kell értelmezni a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatban. Ez utóbbiak vonatkozásában a nem büntethető véleménynyilvánítás köre tágabb kell, hogy legyen, mint más személyeké. A testület értelmezésében mindez azzal jár, hogy a közszereplő politikusok esetében az e minőségükre tekintettel tett becsület csorbítására alkalmas, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás nem büntethető. Ugyanezen személyek esetében pedig a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint - az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel - elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

**5. A kommunista diktatúra vezetői részére megállapított juttatások csökkentése**

Az *U)* cikk (5) bekezdése előírásai alapján lehetőség van a kommunista diktatúra egyes vezetőivel szemben intézkedéseket tenni. Ilyen intézkedés lehet, hogy a vezetők nyugdíja, illetve a juttatásai csökkenthetők és az ebből származó bevételt a sérelmek reparációjára kell fordítani, azaz a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására. Garanciális követelmény, hogy az ezen intézkedéssel érintett vezetők körét az Országgyűlésnek kell törvényben meghatároznia, mint ahogyan a juttatások csökkentésének a mértékét is törvénynek kell tartalmaznia. Az említett törvényi szabályok egyelőre nem kerültek elfogadásra, de az Országgyűlése 2012 tavaszán több országgyűlési határozatot is elfogadott a kommunista diktatúrával összefüggésben. Így a 16/2012. (III. 14.) OGY határozat rendelkezett a kommunista diktatúra által kitelepítettek, valamint az őket befogadók emlékének megörökítéséről. A 23/2012. (III. 28.) OGY határozat a kuláküldözések idején tönkretett magyar gazdákról rendelkezik, és minden év június 29-ét, Péter-Pál napját a megemlékezés napjává minősíti, amely a régi hagyomány szerint a betakarítás kezdetének napja, a parasztság ünnepe volt. A 41/2012. (V. 25.) OGY határozat november 25-ét a Szovjetunióba hurcolt magyar politikai rabok és kényszermunkások emléknapjává nyilvánította.

**6. A kommunista diktatúrában elkövetett bűncselekmények elvülése**

Az *U)* cikk (6)-(8) bekezdései büntetőjogi tárgyú szabályokat is meghatároznak a kommunista diktatúrával összefüggésben, amely rendelkezések egyrészt párhuzamba állíthatók a Nemzeti hitvallás azon passzusával, amely szerint „tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését”. Másrészt a rendelkezések kapcsolódnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bekezdéséhez is, amely a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerinti bűncselekmények esetén kivételt határoz meg az időbeli hatály alól.

Az eredetileg az Átmeneti rendelkezésekben szereplő felhatalmazás alapján született meg az emberiesség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény, amely részletesen tartalmazza a kommunista bűncselekményekkel kapcsolatos rendelkezéseket. Így kimondja, hogy a nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények közé tartoznak különösen a kommunista bűncselekmények. Ez utóbbinak azok a kommunista diktatúrában elkövetett olyan bűncselekmények minősülnek, amelyek az elkövetésükkor hatályos büntető törvény szerint a törvény 1. mellékletében meghatározott bűncselekmények voltak, valamint amelyeket a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével követtek el, és amely miatt a kommunista diktatúrában az elkövetővel szemben politikai okból nem indult büntetőeljárás. A törvény 1. számú mellékletében olyan cselekmények szerepelnek, mint a szándékos emberölés, a szándékos súlyos testi sértés minősített esetei, a kényszervallatás, a jogellenes fogvatartás, a hűtlenség és felségsértés, illetve felségsértés a Magyar Állam területe ellen és a bűnpártolás az előbb említett bűncselekményekkel kapcsolatban.

A 2011. évi CCX. törvény az Alaptörvénnyel összefüggésben értelmezi a kommunista diktatúra időszakát is, amely a jogszabály szerint az 1949. augusztus 20-a és 1990. május 1-je közötti időszak. Meghatározza továbbá a pártállam nevében elkövetett bűncselekmény, a pártállam érdekében elkövetett bűncselekmény, valamint a pártállam egyetértésével elkövetett bűncselekmény fogalmát is. Az elévülés kapcsán az *U)* cikkbe átemelt szabályokban foglaltakat tekinti irányadónak hozzátéve azt is, hogy a törvény nem érinti annak a kommunista bűncselekménynek az elévülését, amelynek elévülése az elkövetéskor hatályos büntető törvény szerint 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és amely miatt 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között az elkövetővel szemben büntetőeljárás indult.

**7. Új kárpótlási jogcím megállapításának tilalma**

A (9) bekezdés az Átmeneti rendelkezések 29. cikk (2) bekezdéséből vette át a szabályokat, amelyek új kárpótlási jogcím jogszabály útján történő bevezetésének tilalmát állították fel az 1990. május 2-át megelőzően elkövetett cselekmények vonatkozásában. A rendelkezés nem érinti a már az Alaptörvény hatálybalépése előtt megállapított kárpótlási jogcímeket.

**8. A kommunista diktatúra iratai**

Az *U)* cikk (10) bekezdése új szabályokat megállapítván, a kommunista állampárt, valamint más szervezet iratait minősítette állami tulajdonnak, amelyek közlevéltárban történő elhelyezéséről rendelkezett. Mindez a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1996. évi LXVI. törvény alapján azt jelenti, hogy ezen iratokat nem selejtezhető közokiratokká minősítették.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCX. törvény az emberiesség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről 1-8. §

***SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG***

**Alaptörvény I. cikkéhez:**

**1. Az alapvető jogok védelme**

Az Alaptörvény az emberi, állampolgári, illetve alapvető jogokat közös fejezetben, a Szabadság és felelősség cím alatt szabályozza. E megoldás eltér a korábbi alkotmány szerkesztési elvétől, amely részben az Általános rendelkezések között, részben külön fejezetben rendelkezett az alapvető jogokról. Ez a szerkesztési módszer alapvetően a többszöri módosításoknak, részben a korábbi alkotmány - alkotmányozói szándék szerinti - ideiglenes jellegének volt köszönhető.

Az alapvető jogok az alkotmányok klasszikus tárgyköre az államszervezeti szabályok mellett. Az Alaptörvény azonban a szakirodalomban is használatos jogok és kötelezettségek kifejezés helyett a szabadság és felelősség terminológiát alkalmazta, amely a kötelezettségek erőteljesebb jelenlétére és az állami szerepvállalás minőségi megváltozására utal.

Az Alaptörvény az emberi, állampolgári, illetve alapvető jogokat közös fejezetben a Szabadság és felelősség cím alatt szabályozza. Ez a megoldás eltér a korábbi Alkotmány szerkesztési elvétől, amely részben az Általános rendelkezések között, részben külön fejezetben rendelkezett az alapvető jogokról. Ez a szerkesztési módszer alapvetően a többszöri módosításoknak, részben a korábbi Alkotmány - alkotmányozói szándék szerinti - ideiglenes jellegének volt köszönhető.

Az alapvető jogok az alkotmányok klasszikus tárgyköre az államszervezeti szabályok mellett. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány szövegével egyezően az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogairól beszél, ez az alapvető jogok tekintetében egyfajta természetjogi felfogást tükröz, amely alapján az embereket ezek a jogok mintegy eredendően megilletik. A koncepcióból az a következtetés is levonható lenne, hogy a jogok érvényesüléséhez akár írásos kinyilatkoztatásukra sincsen szükség. Az Alkotmánybíróság felfogása az alapvető jogokat illetően szintén ezt tükrözi.

Az alapvető jogok egészét érinti az a jogalkotói szándék, amely az alapjogi katalógust a nemzetközi normákból, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartája - kihirdette a 2007. évi CLXVIII. törvény - (a továbbiakban: Alapjogi Charta) alapján építi fel, amely utóbbi alapját elsősorban az 1950. november 4-én Rómában kelt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény - kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény - (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) képezte. E szerkezeti megoldás tehát részben szakított a hazai emberi jogi fejlődéssel, azonban attól teljesen nem rugaszkodott el, hiszen az előző hazai Alkotmányban szereplő jogok igen jelentős része a nemzetközi egyezményeknek megfelelően került korábban is szövegezésre. Az Alkotmánybíróság döntései az emberi jogokat illetően szintén sok esetben tükrözték a nemzetközi gyakorlatot akár hivatkozási alapként az adott indítvány érdemi elbírálása tekintetében, akár csak egyfajta indokolást erősítő érvrendszerként, ha az adott egyezmény például hazánkban a magyar fenntartás nyomán nem érvényesülhetett. Így tett az Alkotmánybíróság például a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény kapcsán, amikor a bírósághoz fordulás joga kapcsán felhívta az Emberi Jogok Európai Egyezményét, amelyhez a szabálysértések kapcsán a magyar állam fenntartást fűzött. Így a végső érvelés végül a nemzetközi egyezmény talaján, de a magyar Alkotmány szövege alapján született meg. [63/1997. (XII. 12.) AB határozat]

**2. Egyéni és közösségi jogok védelme**

Az alapjogok több szempont alapján is csoportosíthatók. Az Alaptörvény az ember egyéni és kollektív jogait határolja el egymástól, amely a jog gyakorlásának módjára vonatkozik. A klasszikus egyéni jogok közé tartozik az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes szabadság védelme vagy a sérhetetlenség. A kollektív jogok közé pedig például az egyesülési, gyülekezési vagy sztrájkog sorolható. Külön kell megemlíteni a vallásszabadságot, amely egyszerre minősül egyéni és kollektív jognak is, valamint a nemzetiségek jogait, amelyek esetében különleges jelentősége van a kollektív gyakorlás lehetőségének (Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2004, 40. o.). Történeti kialakulásuk alapján megkülönböztethetünk első, második és harmadik generációs alapjogokat. Az első generációs jogok a klasszikus politikai szabadságjogok, mint az egyesülési, a gyülekezési jog vagy a lelkiismeret és vallásszabadság. A második generációs jogok körébe a gazdasági, szociális és kulturális jogok tartoznak, míg a harmadik generációs jogok közé az információs szabadság vagy az egészséges környezethez való jog sorolható. Az Alaptörvény - fiatal alkotmányként - az ún. harmadik generációs jogokat az eddigieknél szélesebb körben és részletesebben szabályozza. Így az előző alkotmányban is szereplő környezetvédelem, adatvédelem, valamint a gyermekvédelem rendszerének szabályanyaga bővült és ezek mellett helyet kaptak olyan jogok is, mint a fogyasztóvédelem. Az intézményvédelem szempontjából a jogoknak két oldala van. Az egyik a szubjektív oldal, amely az egyén jogait biztosítja. Ez főként a klasszikus jogok esetében jellemző, amely alapján az államot tartózkodási kötelezettség terheli. A másik az objektív oldal, amely alapján az államnak az intézményvédelmet kell megteremtenie. Ez főként a gazdasági, szociális jogok esetében jellemző. Egyes jogoknál azonban mindkettő egyszerre van jelen: ilyen a tudományos kutatás szabadsága.

**3. Az alapvető jogok és kötelezettségek törvényi szabályozása**

Az alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg. Az Alaptörvény meghatározza a korlátozás feltételrendszerét. Erre csak akkor kerülhet sor, ha más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket kell védeni és a korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek. Szükséges továbbá, hogy a korlátozás ne érintse az alapjog lényeges tartalmát. Azt azonban az Alaptörvény nem határozta meg, hogy az egyes alapjogok esetében mi minősül lényeges tartalomnak, így az Alkotmánybíróságra hárult a korábbi Alkotmány alapján, hogy meghatározza azt. Erre vonatkozóan azonban a testület sem dolgozott ki általános ismérvet, hanem esetről esetre határozza meg az egyes jogok ilyen tartalmát. A lényeges tartalom kapcsán van azonban egy abszolút korlát: ez az emberi élethez és emberi méltósághoz való jog, amely az ember érinthetetlen lényegét tartalmazza. Ennek korlátozása esetén bizonyosan fennáll az alaptörvény-ellenesség. Az alapjogok korlátozásának sajátos esetköre a minősített helyzetekben történő korlátozás, amelyre vonatkozó szabályokat az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése tartalmazza.

Az Alaptörvény szövegében új kritériumként szereplő szükségességi-arányossági tesztet eredetileg szintén az Alkotmánybíróság dolgozta ki és annak alapján került az Alaptörvénybe. A teszt funkciója az, hogy az alapjogi rendszer integritását megőrizze, hiszen kifejezi, hogy a jogok egymással összefüggő szisztémát képeznek, amelyek korlátozása csak egymásra tekintettel lehetséges. A testület indokolása alapján az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. [30/1992. (V. 26.) AB határozat] Fontos azonban, hogy mindkét feltételnek - tehát a szükségességnek és az arányosságnak - egyszerre kell fennállnia.

A teszt alkalmazásával a testület szükségszerűen egy rangsort állapít meg az alapjogok között, míg alapjogokon kívüli szempontokat, mint állami vagy társadalmi érdek, nem vagy csak ritkán vett figyelembe. Az ilyen kivételek közé tartozik az a döntés, amelyben a nyomós közérdekre tekintettel a magánszférához való jogot korlátozhatónak tekintette [56/1994. (XI. 10.) AB határozat], más döntésében pedig a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban rendelkezett így. [18/2000. (VI. 6.) AB határozat, 13/2001. (V. 14.) AB határozat] Egyes alapjogoknál pedig maga az Alaptörvény állapít meg eltérő szabályokat. Ilyen a tulajdonvédelem rendszere, ahol az Alaptörvény határozza meg a kisajátítás lehetséges okait, amelyre közérdekből kerülhet sor. Szintén eltérő szabályok érvényesülnek a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban, amely esetben csak valamely ésszerű indok miatt kerülhet sor a korlátozásra, és a szabályozásnak az összehasonlíthatóság és az indokoltság követelményének is meg kell felelnie. [30/1997. (II. 29.) AB határozat, 16/1991. (II. 20.) AB határozat] Olyan jogok esetében, amelyek pedig eleve egy mérlegelés eredményeképpen jöttek létre - mint az ártatlanság vélelme, vagy a tisztességes eljáráshoz való jog - nem alkalmazható a teszt. [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

**4. Nem ember jogalanyok védelme és kötelezettségei**

Az Alaptörvény külön is rendelkezik a törvény által létrehozott jogalanyokról, az ezen jogalanyokat megillető alapvető jogokról és kötelezettségekről. A nem ember jogalanyok, tehát jogi személyek és más szervezetek esetében az egyes alapjogok érvényesíthetőségének a deklarálása új rendelkezés. Ezen személyek vonatkozásában az adott jog vagy kötelezettség akkor érvényesíthető, ha az természeténél fogva nemcsak embert illethet meg. Az Alkotmánybíróság az elvet már igen korai döntéseiben kialakította, így például a mezőgazdasági termelőszövetkezetek kapcsán a privatizációról állást foglalva azt állapította meg a testület, hogy a jogegyenlőség elve nemcsak a természetes, hanem a jogi személyekre is vonatkozik. [21/1990. (X. 4.) AB határozat] Ilyen jog volt továbbá a jó hírnévhez való jog vagy a jogképesség joga is. A jogi személyek és más nem ember jogalanyok vonatkozásában azonban a védelem szintje más, ugyanis ezeket általában nem illeti meg az alapjogi jogvédelem, hiszen itt az állam áll szemben a saját maga által teremtett jogalannyal. (Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011, 261. o.)

**Kapcsolódó szakirodalom**

Tóth J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 344-372. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény II. cikkéhez:**

**1. A magzat élethez való joga, a magzati élet védelme**

A II. cikk a két legfontosabb emberi jogot, az emberi élethez és emberi méltósághoz való jogot rögzíti. Lényeges eltérés van a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szövegezése között. A korábbi Alkotmány az emberi élethez való jogot említette elsőként, amelyet az ember veleszületett jogaként határozott meg. Ez azt jelentette, hogy az élethez való jog feltétele, mint ahogyan a jogképességé is, hogy az élve születéstől kezdődik. Az Alaptörvény szerint ezzel szemben a magzat esetében az élethez való jog a fogantatástól kezdődik, és az Alaptörvény által elsőként kiemelt jog az emberi méltóság, amelyet sérthetetlenként nevez meg.

Az élethez való jog mind a nemzetközi dokumentumok, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján korlátozhatatlan, abszolút jellegű és megelőz minden más jogot. Az élethez való jog két sarkalatos kérdése annak kezdő, illetve végpontja. A kezdőpont neuralgikus kérdése a terhesség-megszakítások ügye, míg a végpont kapcsán a halálbüntetés, illetve az eutanázia megítélése és megengedhetősége jelent problémát. A tudomány fejlődése emellett újabb problémákat is felvet, főként az emberi élet reprodukciójával kapcsolatban, amelyek életre hívták az ún. biomedicinális jogokat.

Az élethez való jog szoros összefüggésben áll a jogképességgel. A korábbi Alkotmány alapján ez ugyan a magzatot is megillette, de csak az élve születés feltételével. Ez a kitétel a hatályos Alaptörvényben már nem szerepel. A magzati élet védelmének kérdései valójában az élethez való jogot és az emberi méltósághoz való jogot érintik, illetve azt a kérdést, hogy a méhmagzat élethez való joga és az anya önrendelkezési joga miként ütközhet össze. Az Alkotmánybíróság a terhesség-megszakítás kérdéskörével több döntésében is foglalkozott. Ezek között volt olyan, amely még a rendszerváltás előtt született szabályozás alkotmányosságát vizsgálta és olyan is, amely az ez utániét. A legutóbbi jogszabály, a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény a terhesség megszakítására lehetőséget adott egészségügyi, illetve szociális okból egyaránt.

Az Alkotmánybíróság határozataiban következetesen visszautasította annak eldöntését, hogy a méhmagzat ember-e. E körben a testület utalt az Emberi Jogok Európai Egyezményének élethez való jogot deklaráló 2. cikk (1) bekezdésére, amelynek értelmezése során ugyanez a kérdés vethető fel, mivel a „mindenki” („everyone”, a francia szöveg szerint „toute personne”; a hivatalos német fordításban már „jeder Mensch” - az Alkotmány esetében a „minden ember”) kifejezés értelmezési tartományába kötelező erővel beletartozik a magzat is. Másképp fogalmazva, vajon ugyanolyan módon védi-e az Egyezmény a magzat élethez való jogát, mint a már megszületett emberekét. Az Európai Emberi Jogi Bizottság több konkrét eset kapcsán találta magát szembe a kérdéssel, és gyakorlata egységesnek mondható: nem foglalt állást. Döntéseiben a Bizottság kifejtette, hogy nem tudja megítélni, vajon a magzatot védelem illeti-e meg az Egyezmény 2. cikk (1) bekezdése alapján, ugyanakkor kifejezetten nem zárta ki annak lehetőségét, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén ez megtörténhet. Ezért a Bizottság megítélése szerint a terhesség-megszakítás szabályozása területén az egyes tagállamok bizonyos szabadságot *(certain discretion)* élveznek az Egyezmény alapján.

Az anya önrendelkezési jogának és a magzat élethez való jogának a konkurálásával összefüggésben az Alkotmánybíróság szintén a törvényalkotó szabadságát hangsúlyozta az eddigi Alkotmány szövege alapján. Ha ugyanis az alkotmányozó vagy a törvényhozó úgy dönt, hogy a magzat jogilag nem ember, vagyis nem jogalany, és ezért nem illeti meg az élethez és a méltósághoz való alanyi jog, akkor nemcsak lehetséges, de mellőzhetetlen is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség, valamint az Alkotmányban meghatározott és védett más értékek meghatározása és mérlegelése az anya önrendelkezési jogával és egyéb alapjogaival szemben. A testület ekkori álláspontja szerint nem lenne ezért alkotmányos a teljes abortusztilalom. Hasonlóképpen nem lenne alkotmányos, ha a szabályozás kizárólag az anya önrendelkezési jogát venné tekintetbe. A magzat életének védelme annak megfoganásától kezdve állami kötelesség, tehát a terhesség kezdeti szakaszában sem lehet egyedül az anya önrendelkezési joga irányadó. Az államnak az élet védelmére vonatkozó objektív kötelességéből következik, hogy az állam alkotmányosan nem engedheti meg a megfelelő indok nélküli abortuszt. Különösen szükséges az indokoltság azért, mert az abortusz esetében az állam életvédelmi kötelessége nem névtelen statisztikai kockázat elhárítását vagy elosztását szolgálja, hanem keletkezőben lévő egyedi emberi élet szándékos megsemmisítéséről van szó. Ez az individualitás akkor is fennáll, ha óvatosságból „potenciális emberi életről” beszélünk. Rámutatott azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy a magzati élet, mint az állam életvédelmi kötelessége által védendő érték különleges jelentősége más jogrendszerekben, mint „a meg nem született emberi életnek járó emberi méltóság” és „a meg nem született ember élethez való saját joga” önálló, alapjogi megfogalmazást is nyerhet. A német Szövetségi Alkotmánybíróság például a magzat saját, önálló jogát állapította meg az élethez (BVerfGE 88, 203.). [48/1998. (XI. 23.) AB határozat]

Az Alaptörvény szövege alapján szintén a törvényalkotó szabadsága hangsúlyozható az abortusz megengedhetősége kapcsán. Fontos, hogy az Alkotmánybíróság előbb említett döntése alapján egy kétpólusú jogviszonyt vizsgált, ahol az anya és a magzat joga került összeütközésbe, miközben a strasbourgi esetek alapvetően hárompólusú jogviszonyról beszélnek, amelybe az apát is bevonják. Ezt tükrözi a Bizottság álláspontja is, amely a terhesség-megszakítást bizonyos vonatkozásban a családi élet, más vonatkozásban a magánélet részének tekinti. Ekként a terhesség-megszakítás kérdésköre a házassághoz és a családi élethez is szorosan kapcsolódik.

Ezzel összefüggésben említendő a házastárs/élettárs tájékoztatása a művi meddővé tétel kapcsán, amelyet az Alkotmánybíróság 43/2005. (XI. 14.) AB határozatában vizsgált, és mint korlátozást alkotmányosnak talált. Nem tartotta ugyanakkor alkotmányosan megengedhetőnek a művi meddővé tétel életkorhoz, illetve gyermekek számára vonatkozó korlátozáshoz kötését az önrendelkezési jogra hivatkozással.

**2. A halálbüntetés alkotmányellenessége**

Hazánkban a halálbüntetés alkalmazása nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség alapján is kizárt, de annak alkotmányellenességét rögtön a rendszerváltás után az Alkotmánybíróság is megállapította. A Magyarország által is kihirdetett nemzetközi egyezmények a halálbüntetésről a következők szerint rendelkeztek. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya - kihirdette a 1976. évi 8. törvényerejű rendelet - (a továbbiakban: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) 6. cikk 2. pontja alapján csak a legsúlyosabb bűncselekmények miatt lehet halálbüntetést kiszabni az elkövetés idején hatályos szabályok szerint. Az egyezményhez fűzött ún. Második Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette az 1995. évi II. törvény) 1. cikke már azt mondja ki, hogy a részes államok fennhatósága alatt senkit nem végezhetnek ki.

A másik jelentős egyezmény, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 2. cikke szerint a törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg. Az Egyezmény kivételesen azonban mégis engedményt tesz a következő esetekben: a személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme, törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy szökésének megakadályozása és zavargás vagy felkelés elfojtása céljából törvényesen tett intézkedés esetén. 1983-ban az Emberi Jogok Európai Egyezménye Hatodik jegyzőkönyv 1. cikke már előírja a halálbüntetés eltörlését. A kivételek közül azonban az emberi élet nem büntetés-jellegű elvétele továbbra is alkalmazható, így például a jogos védelem vagy más esetekben.

Az Alkotmánybíróság 1990-ben hozott döntésében a halálbüntetés alkotmányellenessége mellett foglalt állást. Kimondta, hogy az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz, mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben. A döntés emellett arra is rámutatott, hogy a nemzetközi egyezmények olyan fejlődési folyamattal számolnak, amely a halálbüntetés eltörlésére irányul.

A határozathoz párhuzamos indokolást fűző Sólyom László rámutatott, hogy az USA Legfelsőbb Bíróságának ítélete 1972-ben alkotmányellenesnek nyilvánított minden halálbüntetést kimondó törvényt, s ezzel felszabadító hatású példát állított más országok elé. Ugyanakkor 1976-tól kezdve a halálbüntetés visszaállításának lehetünk tanúi. Az Európa Tanács viszont a tagállamok többségében lejátszódott fejlődés alapján általános tendenciának tekintette a halálbüntetés eltörlését. A 18. századi természetjogban szokásos volt a természetes jogokat néhány ős- vagy alapjogra visszavezetni. Ilyen kiindulópont volt az élethez való jog. Ma hasonló alapnorma-szerepet játszik az emberi méltóság az alkotmányokban és a nemzetközi egyezményekben egyaránt. E funkciójában a természetjogi „természetes szabadság” örököse. A többi joggal összehasonlítva annyiban is más, hogy míg a többi jog korlátozható, majd helyreállítható; elvonásuk annyiban is csak részleges lehet, hogy korlátozásuk más jogok érvényesülését nem zárja ki. Számos jog teljes egészében elvehető, majd ismét megszerezhető. Elvonásuk végső határa éppen az ember élethez és méltósághoz való joga (ami nem jelenti azt, hogy e végső határig elmenni minden esetben alkotmányos lenne). Ezzel szemben az élethez és méltósághoz való jog csak elvehető, mégpedig csakis visszafordíthatatlanul, és akkor minden más jog is megszűnik. Az élethez és méltósághoz való jog oszthatatlansága folytán elvileg korlátozhatatlan, s egyben minden más jog korlátozásának elvi határa. [23/1990. (X. 31.) AB határozat]

Bizonyos esetekben azonban az élethez való jog is korlátozható. Megengedik a korlátozását a jogos védelem esetén a nemzetközi egyezmények, így hazánk is. A korlátozás konkrét alkalmazásának a feltételeit a Btk. tartalmazza. Szintén érinti az élethez való jogot a honvédelem, illetve a fegyverhasználat joga is. A hatályos honvédelmi törvény tartalmazza azt az esküt, amelyet a honvédnek a katonai szolgálat megkezdésekor le kell tennie. [2011. évi CXIII. törvény 40. § (3) bek.] Ez a korábbiakhoz hasonlóan magába foglalja, hogy a honvédnek akár az élete árán is meg kell védenie Magyarországot. Az Alkotmánybíróság az eskü szövegét már vizsgálta korábban az élethez való joggal összefüggésben és a következőkre hívta fel a figyelmet. Amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben élete feláldozását is megköveteli a fegyveres szolgálatot végző katonától, nem az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó. Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona. A hadsereg alkotmányos felhasználása esetén erre csakis idegen hatalom fegyveres támadása esetén, illetve az alkotmányos rendelkezésekben meghatározott fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés során kerülhet sor. Mindezek olyan szituációk, amelyekben a katona élete értelemszerűen veszélyben van, s amelyben a jog eltűri, hogy a katona a támadók életét kioltsa. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

A lőfegyverhasználat jogosságával összefüggésben több alkotmánybírósági döntés is született, tekintettel arra, hogy a lőfegyver használata magában hordozza az élet kioltásának lehetőségét. Így a lőfegyverek műszaki állapotával összefüggésben kimondta, hogy a műszaki hiba vagy a lőfegyver használatát befolyásoló egészségkárosodás emberi életet veszélyeztethet. Az élethez és egészséghez való alapjog védelme pedig - a végzetes lőfegyver-használati hibák megelőzése céljából - olyan fontos alkotmányos érdek, hogy az a szigorú szabályozást mindenképpen szükségessé teszi. [14/1992. (III. 30.) AB határozat] Ugyanezen ok miatt jogosnak gondolta a lőfegyvertartással kapcsolatos adminisztrációs korlátokat is. (677/B/1995. AB határozat) A lőfegyverek forgalmazásának és használatának korlátozását szintén jogszerűnek és az alkotmányos rend védelmét elősegítő jellegűnek tartotta a testület. Rámutatva, hogy sem az élethez és az emberi méltósághoz, sem pedig a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való alapvető jogból nem vezethető le a szabad lőfegyvertartás joga. [22/1991. (IV. 26.) AB határozat, 720/B/1997. AB határozat, 201/B/1995. AB határozat]

A rendőrség lőfegyver használati jogával összefüggésben a testület elsőként arra mutatott rá, hogy a lőfegyverhasználat szabályozása az egyes szervezetek tekintetében különböző, az egyes esetek feltételrendszere, szóhasználata pedig részben megegyezik, részben egymástól eltérő. Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy nincs olyan, az Alkotmányban meghatározott vagy abból levezethető követelmény, hogy a jogalkotónak egységesen kellene szabályoznia a lőfegyverhasználatot. Éppen ellenkezőleg: a jogalkotónak figyelembe kell vennie a lőfegyver-használati joggal felruházható szervezetek feladat- és hatáskörében megmutatkozó különbségeket, és a vizsgált jogosítványra vonatkozó szabályozást ennek megfelelően, az adott szervezetre rendelten kell kialakítania. Az állam életvédelmi kötelezettségének teljesítéséhez a kényszerítő eszközök alkalmazása elengedhetetlen. A testi kényszer, a bilincs vagy a lőfegyver olyan kényszerítő eszközök, amelyek alkalmazásával együtt járhat a sérülés okozása. A rendőrségi törvény szövegezése azt határozza meg főszabályként, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása ne okozzon sérülést, ne vezessen az emberi élet kioltásához. Ezzel a jogalkotó eleget tett az élethez való jog védelméből fakadó követelménynek. Azonban a „lehetőleg” szó helyes nyelvtani értelmezés szerint nem biztosít szélesebb jogot a lőfegyverhasználatra, és a „kerülni kell” korlátozó rendelkezés fellazítására. E szavakat egymástól önkényesen elválasztani nem lehet.

A rendőr esetében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben merül fel az élet kockáztatása, hanem önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során. Az érintett személy (a rendőr) tudja, vagy legalábbis tudnia kell, hogy amikor rendőrségi szolgálati jogviszonyt létesít, milyen követelmények terhelik. Személyes belátásán múlik, és nem állami kényszerből fakad, hogy rendőr lesz, illetve, hogy az is marad. A szolgálatot vállaló személy a rendőri hivatás komplex **-** az élet kockáztatását is magába foglaló **-** feladatainak ismeretében dönt (jelentkezik vagy visszalép), lényegében önrendelkezési jogát gyakorolva. Az életveszély valószínűsége a rendőri szolgálatteljesítéshez kapcsolódik. A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát. Ezen feltételek körébe tartozik különösen a szolgálati szabályzat megalkotása, az abban foglaltak ismeretének megkövetelése, a kiképzettség és a technikai ellátottság biztosítása. A rendőr oldaláról mindez úgy jelenik meg, hogy joga van a saját élete megóvásához szükséges felkészültség megszerzésére. Az elkövetővel kapcsolatban pedig azt jegyezte meg a testület, hogy aki más életének kioltásával megsérti az élethez való jogot, nem kerül és nem is helyezhető a jog világán kívül, de magára vonja azt a kockázatot, hogy **-** a törvényben meghatározott feltételek beállta esetén **-** a vele szemben alkalmazható jogszerű lőfegyverhasználat révén a saját élete kerül veszélybe. [9/2004. (III. 30.) AB határozat]

**3. Az eutanázia és az öngyilkosság**

Az eutanázia kifejezés görög eredetű, amelyet a jó és a halál szavak összekapcsolásával alkottak. Mai jelentése alapján a gyógyíthatatlan beteg halálának aktív vagy passzív meggyorsítását, illetve a páciens által szükségtelennek vélt orvosi beavatkozásról történő tudatos lemondást értjük alatta, amely a beteg kívánságára vagy a beleegyezésével történik. Egyes szerzők szerint az eutanázia hívei az élet utilitarista szemléletét vallják, amely alapján kisebb értéket tulajdonítanak az életnek, amikor annak hasznossága csökken, vagy egyenesen a végéhez közeledik. Az eutanáziának a megfogalmazásból fakadóan két formája létezik: az aktív és a passzív.

Aktív eutanázia esetén tevőleges cselekményről van szó, amelynek során valamely kémiai, fizikai vagy biológiai eszközzel rövidítik le a gyógyíthatatlan beteg szenvedéseit. A passzív változat, amely nem igényel ilyen aktív közreműködést, két formában valósulhat meg. Az egyik eset az orvos döntése arról, hogy az életet erőszakosan nem tartja fenn és a beteg haldoklását nem nyújtja meg. A másik a beteg döntése az ellátás visszautasításáról az egészségügyi törvény szabályai szerint, amely jelenlegi formájában szintén két esetben teszi azt lehetővé. Az egyik, ha a beavatkozás elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be, a másik az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítása. Az utóbbit az Alkotmánybíróság az eutanázia egyik megnyilvánulási formájaként értelmezte és megállapította, hogy a korlátozottan cselekvőképes betegek egészségügyi ellátással kapcsolatos önrendelkezési jogának (a beleegyezés és a visszautasítás jogának) a cselekvőképtelen betegekkel azonos korlátozása sérti az alkotmányos szabályokat. [36/2000. (X. 27.) AB határozat]

Kifejezetten az eutanázia kérdéskörét az Alkotmánybíróság 2003-ban vizsgálta, amikor végigtekintette az egyes államok és nemzetközi szervezetek eutanáziával kapcsolatos döntéseit. Megállapította, hogy a világ legtöbb országában tilalmazzák, hogy az orvos bármilyen indokból, akár a beteg, akár a hozzátartozója kérésére elősegítse betege halálát. Mégis az utóbbi évtizedekben a tudomány, illetőleg a törvényhozás egyre inkább teret szentel az arról való gondolkodásnak, hogyan lehetne a súlyos, gyógyíthatatlan, gyakran nagy fájdalmakkal küszködő betegek számára az élet méltó befejezéséhez való jogot biztosítani anélkül, hogy az élet kioltására vonatkozó tilalom oldása nem kívánt hatásokkal járjon. Ezzel összefüggésben két fontos fejlemény érdemel említést. Az egyik az, hogy a XX. század utolsó évtizedeiben számos ország törvényhozása, illetőleg bírói gyakorlata arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár az élet elleni cselekmények teljes tilalmát, bármilyen motiváció alapján került is sor elkövetésükre, változatlanul fenn kell tartani, a korábbiaktól eltérően el kell azonban ismerni a betegnek azt a jogosultságát, hogy visszautasíthassa az élete fenntartására, illetőleg meghosszabbítására vonatkozó orvosi beavatkozást még akkor is, ha a visszautasítás minden valószínűség szerint halálát fogja eredményezni. A másik fejlemény az, hogy egyes olyan országokban, ahol a törvény a gyógyíthatatlan beteg halálának az elősegítését változatlanul tiltja, mégis büntetlenséget biztosítanak az orvosnak, ha a halál a betegség végső szakaszában lévő beteg fájdalmainak csillapítására általa előírt szer elkerülhetetlen mellékhatásaként következett be.

Az egyes országok gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a gyógyíthatatlan betegek életének emberi méltóságukkal összeegyeztethető, kívánságuk szerinti befejezését a világban ma szabályozó **-** nem jelentős számú **-** törvények ezt főként úgy teszik lehetővé, hogy elismerik a beteg önrendelkezési jogát még az életfenntartó orvosi beavatkozás visszautasítására is. Az ismertetett törvények közül csak a holland, a belga, valamint az Oregon állambeli törvény teszi lehetővé az indítványozók által önrendelkezéses aktív eutanáziaként jelölt lehetőséget.

A nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács fórumain is helyet kaptak az élet méltó befejezésével kapcsolatos kérdések. A strasbourgi Bíróságnak Dianne Pretty elhíresült ügyében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy sérti-e a gyógyíthatatlan betegség végső szakaszában, belátási képessége birtokában lévő, de teljes mozgásképtelensége folytán életének önkezével véget vetni nem képes kérelmező emberi jogait az, hogy a vádhatóság elutasította büntetlenség biztosítását férje számára, ha felesége kérésére életének ő vetne véget. A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a büntetlenség iránti kérelemnek a brit hatóságok által történt elutasítása nem sérti a kérelmezőnek az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogait, egyebek között az élethez való jogot kinyilvánító 2. cikkét. Az élethez való jognak ugyanis nem tulajdonítható a halálhoz való jogot biztosító értelem.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szintén már több alkalommal is foglalkozott a gyógyíthatatlan betegeket megillető alapvető emberi jogokkal. A 779 (1996) számú ajánlásban hangot adott annak a meggyőződésének, hogy az élet meghosszabbítása önmagában nem jelentheti az orvoslás kizárólagos célját, hanem ugyanolyan mértékben kell törekedni a szenvedések enyhítésére is. A Közgyűlés átfogó jelleggel 1999. június 25-én elfogadott 1418 (1999) ajánlásában fejtette ki álláspontját ebben a kérdésben. Az ajánlás alapgondolata, hogy „A halálos betegek és a haldoklók méltóságának tisztelete és védelme olyan kötelezettség, amely az ember méltóságának az élet végéig tartó sérthetetlenségéből fakad. E tiszteletnek és védelemnek olyan körülmények kialakításában kell realizálódnia, melyek között embertársaink méltó körülmények között halálozhatnak el” (5. pont). Az ajánlás emellett két alapvető követelményt fogalmaz meg. Az egyik az, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a haldokló vagy a betegség végső szakaszába érkezett betegek akaratuk ellenére gyógykezelésben ne részesüljenek, egyben azonban kizárva a betegek mások által történő befolyásolását vagy kényszerítését. A másik az, hogy a tagállamok a halálos betegek és haldoklók élettől való szándékos megfosztása tilalmának fenntartásával szavatolják e betegek élethez való jogát, biztosítsák, hogy a gyógyíthatatlan betegek halál utáni vágya ne képezhessen jogos igényt arra, hogy életüknek más vessen véget. E követelmény azt is magában foglalja, hogy e betegek kívánsága életük befejezésére ne szolgálhasson olyan cselekmények jogalapjául, melyek a halál beálltának előidézésére irányulnak.

A hazai gyakorlattal kapcsolatban azt emelte ki, hogy az emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság az alapjogok sorában megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít. Ez abból is kitűnik, hogy ez a jog, az élethez való joggal együtt, a korábbi Alkotmánynak az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó fejezete élén helyezkedik el, azt az Alkotmány az ember veleszületett jogaként deklarálja. A testület álláspontja szerint a világnézeti szempontból semleges alkotmányos alapokon álló jogrendszer ugyanis sem helyeslő, sem helytelenítő álláspontot nem foglalhat el az ember saját életének befejezését elhatározó döntésével kapcsolatban; itt olyan szféráról van szó, melytől az államnak főszabályként távol kell magát tartania. Az állam e körben csak annyiban jut szerephez, amennyiben ezt az élethez való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenül szükségessé teszi. [22/2003. (IV. 28.) AB határozat]

**4. Az emberi méltósághoz való jog**

Bár a fentiek alapján az emberi méltósághoz való jog vizsgálata mind az eddigi hazai, mind a nemzetközi szervezetek gyakorlatában többnyire az emberi élethez való joggal együtt történik, mindazonáltal az emberi méltóság önmagában is értelmezhető alapjog.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot először 1990-ben értelmezte, amikor megállapította, hogy az az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása. Rámutatott, hogy a modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. [8/1990. (IV. 23.) AB határozat]

Egy évvel később a testület az emberi méltóságot és életet tekintette az egyik olyan tényezőnek, amely által a jogképes ember a szintén jogképes jogi személyektől elhatárolható. Indokolása szerint az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két „tartalmi” alapjog is, amely a jogképesség formális kategóriáját kitölti, és a „személy” emberi minőségét kifejezi. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva **-** a klasszikus megfogalmazás szerint **-** az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs „érinthetetlen” lényegük. A méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és méltósághoz való alanyi jogát. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]

Az emberi méltósághoz való jogot azóta több más joggal kapcsolatban felhívta a testület. Így az önrendelkezéshez való jog és a magánszférához való jog kapcsán [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 1/1994. (I. 7.) AB határozat, 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, 5/1996. (II. 23.) AB határozat, 11/1996. (III. 13.) AB határozat, 20/1997. (III. 19.) AB határozat, 4/1998. (III. 1.) AB határozat, 10/2001. (IV. 12.) AB határozat], a házasságkötés szabadságához való jog, mint az önrendelkezési jog részével összefüggésben (183/B/1992. AB határozat), a terhes nők önrendelkezési joga [48/1998. (XI. 23.) AB határozat] vagy az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának jogával összefüggésben is [56/2000. (XII. 19.) AB határozat]. Sólyom László értelmezésében a méltósághoz való jog egyben az emberi életek közötti egyenlőség biztosítéka is, de ennek megnyilvánulási formája a Polgári Törvénykönyvben foglalt személyhez fűződő jogok területe is.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

9/2004. (III. 30.) AB határozat A lőfegyverhasználat rendőrségi törvényben szabályozott módja akkor tekinthető indokoltnak, ha ez szándékos emberölés elkövetőjének elfogását biztosítja vagy lehetővé teszi. Az indokoltság alapja az élethez való jogból fakadó azon követelmény, hogy az élet kioltását elkövető személynek jogi eljárással kell szembesülnie.

22/2003. (IV. 28.) AB határozat Eutanázia esetén az ember élethez és emberi méltósághoz való joga került összeütközésbe egymással. Az aktív eutanázia büntetendő, a passzív eutanázia törvényben meghatározott módon történő gyakorlása nem alkotmányellenes.

48/1998. (XI. 23.) AB határozat Nem alkotmányellenes, ha törvény az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén lehetővé teszi a terhesség megszakítását. A súlyos válsághelyzet fennállásának vizsgálatáról a törvényhozó azonban alkotmányosan kizárólag akkor mondhat le, ha egyszersmind a magzati élet védelmére irányuló, megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít. A súlyos válsághelyzet fogalmának és alkalmazása feltételeinek meghatározása kizárólag törvényben történhet; a törvényi meghatározás hiánya alkotmányosan nem pótolható sem alacsonyabb szintű jogforrással, sem jogalkalmazói jogértelmezéssel.

64/1991. (XII. 17.) AB határozat A terhesség megszakítással kapcsolatos szabályok rendeleti szinten történő meghatározása alkotmányellenes, a kérdés törvényi szintű rendezést igényel.

23/1990. (X. 31.) AB határozat A halálbüntetés alkotmányellenes. Az emberi élethez és méltósághoz való jog egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben.

8/1990. (IV. 23.) AB határozat Az emberi méltósághoz való jog minden ember veleszületett joga, az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása.

EJEB 19400/11. R. R. és társai kontra Magyarország Az élethez való jog körébe beletartozik a tanúvédelmi programban történő részvétel biztosítása, amely kiterjed a fedett személy identitásának a megteremtésére is. (2012. december 4.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 15-23. §

1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről 5-17. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény III. cikkéhez:**

**1. A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma**

A cikkhez hasonló szabályokat tartalmaznak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3-4. cikkei, amely szerint: „Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni” (3. cikk). A 4. cikk pedig a rabszolgaság, illetve kényszermunka tilalmát fogalmazza meg. A korábbi Alkotmányban e rendelkezés kapcsán szerepelt a hozzájárulás nélküli orvostudományi kísérletek végzésének a tilalma. Az Alaptörvény e rendelkezéseket egyesíti. A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. A strasbourgi esetjogot áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések;

- kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;

- egyes bánásmódok erősen hierarchizált szervezet esetében, mint a fegyveres szervezetek;

- szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílhat alkalom a cikk megsértésére (ilyenek az elmegyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek);

- polgárháborús körülmények között elkövetett olyan jogsértések, amelyeket nem büntetnek meg a hasonló cselekmények elkövetésének megakadályozása érdekében.

**2. Emberen végezhető orvosi kísérletek**

Az emberen végezhető orvostudományi kutatások rendjét, valamint a reprodukcióra irányuló eljárásokat az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazza. A jogszabály meghatározza a kutatás célját, amely a betegségek kórismézésének, gyógykezelésének, megelőzésének és rehabilitációjának javítása, okainak és eredetének jobb megismerése lehet. A kutatás során olyan beavatkozásokat és megfigyelési módozatokat is alkalmazhatnak, amelyek eltérnek a megszokott egészségügyi ellátás során alkalmazottaktól, illetőleg, amelynek során még nem teljesen ismert és kivizsgált hatású tényezőket (hatóanyagok, anyagok, eszközök, eljárások, módszerek, körülmények, feltételek) alkalmaznak. A kutatás további szabályait és szakmai feltételeit az egészségügyi miniszter állapítja meg az Egészségügyi Tudományos Tanács véleményének figyelembevételével. A kutatás kizárólag engedélyezett kutatási terv alapján végezhető, ha a kutatást megelőző vizsgálatok igazolják az alkalmazott tényezők hatásosságát és biztonságosságát, és nem létezik más, az emberen végzett kutatáshoz hasonló hatékonyságú eljárás; továbbá a kutatás során a személyt fenyegető kockázatok arányosak a kutatástól várható haszonnal, illetve a kutatás céljának jelentőségével. Szükséges továbbá a kutatás alanyának írásos beleegyezése a kutatáshoz.

**3. Eugenetika, fajnemesítés**

Az emberi génállomány megváltoztatását eredményező kutatás kizárólag akkor végezhető, ha a beavatkozásnak nem a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása, illetve új egyed létrehozása a célja. Amennyiben a kutatás alanya meghal, illetve valamilyen kár éri a kutatás során, akkor az állam kártalanítási kötelezettséggel tartozik. Az Alaptörvény ezen kívül alkotmányi szinten kíván gátat vetni az ún. fajnemesítési törekvéseknek, a szervkereskedelemnek, illetve az ember másolására irányuló eljárásoknak. Az egészségügyi törvény ennek érdekében szintén rögzíti, hogy szerv, illetve szövet esetében kizárólag adományozásról lehet szó és ellenérték fejében történő átruházásról nem.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 15707/10. Kovács István Gábor kontra Magyarország Megvalósítja a megalázó és embertelen bánásmód követelménye sérelmét, ha a fogvatartottat huzamosabb időn keresztül olyan zárkában tartják fogva, ahol az egy négyzetméterre eső alapterület nem éri el az Európa Tanács bizottsága által meghatározott mértéket. (2012. január 17.)

EJEB 59214/11. Kiss Borbála kontra Magyarország Rendőri intézkedés során elszenvedett bizonyíthatóan súlyos sérülés megalapozhatja az embertelen megalázó bánásmód követelménye sérelmét. (2012. június 26.)

EJEB 31373/2011. Réti és Fizli kontra Magyarország (2012) Rendőri intézkedés során elszenvedett súlyos sérülések kártérítésre adnak alapot az embertelen bánásmód követelménye miatt. (2012. szeptember 25.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 171-175., 218. §

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 157-187. §

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 173/A.-173/I. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény IV. cikkéhez:**

**1. A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog**

A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogot az Alaptörvény a korábbi Alkotmány rendelkezéseihez nagyban hasonlóan szabályozta. Különbséget jelent azonban, hogy az Alaptörvény által alkotmányosan került deklarálásra, hogy egyrészt lehetséges tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, másrészt az is, hogy azt mely bűncselekménytípus miatt lehet kiszabni. A másik, hogy az Alaptörvény nemcsak a törvénysértő, hanem az alaptalan szabadságkorlátozás esetén is lehetővé teszi a kár megtérítését.

A személyes szabadság szintén az egyik legalapvetőbb jog, amelyet több más nemzetközi dokumentum is előír, így az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. A személyes szabadság és biztonság az ember fizikai biztonságát jelenti az állam egyes olyan intézkedéseivel szemben, mint a letartóztatás vagy őrizetbe vétel. Mindez azonban nem jelenti sem azt, hogy az államnak kötelezettsége mindenféle támadástól megvédeni az állampolgár és ennek sikertelensége esetén a kárait megtéríteni, sem azt, hogy semmilyen okból nem kerülhet sor ilyen intézkedésre.

**2. A szabadságtól való megfosztás**

Az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése azonban alkotmányosan lehetővé teszi a szabadságtól való megfosztást törvényben meghatározott esetekben. Így az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikke fel is sorolja azokat az eseteket, amikor lehetséges a szabadságtól való megfosztás. Ilyenek lehetnek például a letartóztatás vagy őrizetbe vétel vagy az egészségügyi célú szabadságelvonás. Az Egyezmény azonban nemcsak az esetköröket részletezi, hanem a legfontosabb eljárási követelményeket is tárgyalja, így például a bírói közreműködést az eljárás során. A cikk az egyik leggyakrabban vizsgált rendelkezés a bíróság esetkörében, amelyet más ajánlás jellegű dokumentumok is kiegészítenek. Ilyen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1965. évi 11. számú Határozata, amely azt a követelményt rögzíti, hogy az előzetes letartóztatás ne legyen automatikusan kötelező, a bíróságoknak az eset tényei és körülményei fényében kell a határozatot meghozni. Az előzetes letartóztatást kivételes eszköznek kell tekinteni, akkor lehet elrendelni és fenntartani, amikor az feltétlenül szükségszerű. Sohasem szolgálhat büntetési célokat. A Miniszteri Bizottságnak R (80) 11. számú Ajánlása az ítélethozatalt megelőző fogva tartásról akként rendelkezik, hogy az emberiességi és szociális okokból az igazságszolgáltatás érdekeivel összeegyeztethető minimumra kívánatos csökkenteni az ítéletet megelőző fogva tartást. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1245. számú Ajánlása (1994) az ítélethozatalt megelőző letartóztatást tárgyalja és előírja, hogy az ítéletet megelőző fogva tartás mindig választható és kivételes legyen, és csak akkor legyen elrendelhető, ha a kiszabható minimális büntetés jelentős.

Az Egyezményben foglalt felsorolás jól tükrözi, hogy a szabadságtól való megfosztás alapvetően valamilyen büntetőeljárás lefolytatásához kapcsolódik és az esetek egy része megelőzi az elítélést (őrizetbe vétel, előzetes letartóztatás), más része pedig az azután következő szabadságelvonó szankció. Az előbbi tehát a *habeas corpus* intézményével azonosítható, amely kifejezés az angol 1679-es törvényre utal, amely külön is kifejtésre kerül. Az utóbbi kapcsán pedig az Alaptörvény alkotmányosan is rendez egy büntetőjogi büntetést, nevezetesen a szabadságvesztést, amelynek kapcsán rögzíti annak tényleges életfogytig tartó formáját, amely kizárólag szándékos és erőszakos bűncselekmény következményeként szabható ki. A pontos szabályokat a Büntető Törvénykönyv határozza meg, ám a bűncselekménnyel kapcsolatban mindkét alkotmányos feltételnek teljesülnie kell. Léteznek emellett azonban a személyes szabadság korlátozásának más esetei is, így ide tartoznak a különféle közegészségügyi okból (járványügyi intézkedések vagy pszichiátriai betegek korlátozása) alkalmazott korlátozások, amelyeket az egészségügyi törvény határoz meg, vagy a rendőrségi törvényben felsorolt rendőri intézkedések, illetve a szabálysértési törvény szankciói.

Ugyanez a cikk írja elő azt is, hogy a jelenleg Magyarországon alkalmazható legsúlyosabb büntetőjogi büntetés, azaz a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos büntetés miatt szabható ki. Mind a Btk., mind a 2013. július 1-jétől hatályos 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) alapján életfogytig tartó szabadságvesztés azzal szemben szabható ki, aki a bűncselekmény elkövetésekor a huszadik életévét betöltötte. A büntető törvénykönyvek meghatározzák tovább azokat a cselekménytípusokat is, amelyek esetében alkalmazható a tényleges életfogytig tartó büntetés. Ide tartozik például a népirtás, az apartheid vagy az emberölés súlyosabban minősülő esetei.

**3. Habeas Corpus**

Az előzetes letartóztatás és az őrizetbe vétel tehát a *habeas corpus* magyar intézménye. Ennek szabályait a büntető eljárási törvények határozzák meg. A törvénytelen, illetve alaptalan fogva tartás szabályait az Alkotmánybíróság is vizsgálta és megállapította, hogy a személyes szabadságot érintő korlátozásoknak meg kell felelniük a szükségességi-arányossági tesztnek. A testület megerősítette, hogy az állami büntető igény érvényesítése érdekében, a társadalom védelme, a közérdek szempontjából alkotmányosan is szükséges és indokolt annak lehetővé tétele, hogy az állam a bűncselekmény alapos gyanújával terhelt személyt szabadságától időlegesen megfossza a büntetőjogi felelősségre vonás meghiúsításának megakadályozása érdekében. A személyes szabadságnak a jogerős ítélet előtti megvonására, az előzetes letartóztatásra azonban csak akkor kerülhet sor, ha céljai - a büntető igény érvényesítése érdekében a terhelt jelenlétének, illetve az eljárás sikerének biztosítása - más eszközökkel nem valósíthatók meg. Mivel azonban az előzetes letartóztatás nem büntetés, így az ártatlanság vélelmét is érvényesíteni kell. [26/1999. (IX. 18.) AB határozat]

**4. A törvénytelen szabadságelvonás miatti kártalanítás**

A szabadságelvonással összefüggésben szintén új alkotmányi szintű szabály, hogy az alaptalan vagy törvénytelen szabadságelvonás miatt az államnak kártalanítási, illetve bírósági jogkörben okozott kár esetén kártérítési kötelezettsége keletkezik. Az Alaptörvényben szereplő szabályok egy hosszabb jogfejlődés nyomán alakultak ki. A korábban érvényesülő álláspont szerint ugyanis a kártalanítás jogalapja az állam részéről egyfajta méltányosság volt és csak a később elfogadott nemzetközi egyezmények, mint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye szabályai következtében kezdett elfogadottá válni az általános kártérítési kötelezettség. A kártalanítással kapcsolatos részletes szabályokat a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény tartalmazza külön cím alatt. A kártalanítás módjára és mértékére ugyancsak a Ptk. szerződésen kívüli károkért való felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ettől eltérő módon és jogalapon azonban kártérítési követelés is keletkezik a bírósági jogkörben okozott kár esetén.

Szintén vizsgálta az Alkotmánybíróság a kártalanítás szabályait, amelynek kapcsán rámutatott, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából és az alkotmányos szabályokból az következik, hogy a személyes szabadságtól való megfosztás abban az esetben törvénytelen (jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. Ekkor az állam a Ptk. szerződésen kívüli kárfelelősségről szóló rendelkezései szerint felel a büntető hatalma gyakorlása során elkövetett törvénytelen szabadságmegfosztás miatt. Alkotmányos követelményként állította fel, hogy az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségessé. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat] Az Alaptörvény azonban a törvénytelen fogva tartás mellett az alaptalan szabadságelvonás esetén is lehetővé teszi a kárigény előterjesztését, amely megfogalmazás újabb, az eddigieknél szélesebb értelmezésre adhat okot a kárigény alapja tekintetében. A 104/1999. (X. 30.) AB határozatában pedig megerősítette a testület, hogy a büntetőigény érvényesítésének kockázata az államot terheli annak ellenére, hogy a korábbi Alkotmányban nem tartalmazott rendelkezést az állam szervezeteinek kártérítési felelősségéről. Rámutatott továbbá arra is, hogy a kártalanítási igény keletkezése és az igényérvényesítés határideje vonatkozásában a hatóságokat tájékoztatási kötelezettség terheli.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

104/2009. (X. 30.) AB határozat Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg, ha a büntetőeljárásról szóló törvény nem rendelkezik az ügyészt és a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettségről a terhelt kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje, és a határidő kezdő időpontja tekintetében.

41/2003. (VII. 2.) AB határozat A büntetőeljárás során a terhelt kártalanítási igénye nem köthető ahhoz, hogy az eredményes felderítést ne hiúsítsa meg vagy kimerítse a fellebbezési jogát.

30/1995. (V. 5.) AB határozat Az előzetes letartóztatásért járó kártalanítás körében a magánindítvány hiányára alapított eljárásmegszüntetés esetének kizárásával az érintett személy nem hozható olyan helyzetbe, mintha megállapították volna a bűnösségét. Sérti az ártatlanság vélelmét, ha a kártalanítás jogcímei között a jogalkotó nem ismeri el az eljárás megszüntetésének a cselekmény korábbi jogerős elbírálásán alapuló esetét.

66/1991. (XII. 21.) AB határozat A jogellenes fogvatartás mint sérelemnek az orvoslására irányuló kártalanítási igény polgári jogviszonyt hoz létre a jogszabályban meghatározott jogosult és kötelezett között.

EBH2011. 2320. Ha a büntető bíróság több bűncselekményre irányuló megalapozott gyanú alapján elrendeli a gyanúsított előzetes letartóztatását, majd egyes cselekményekre a nyomozást büntethetőséget megszüntető okból megszünteti, a megmaradt többi cselekményre pedig a vádlottat teljes körűen felmenti, a büntetőeljárás egysége és ebből következően a kártalanítás feltételéül szolgáló teljesség követelménye megvalósult, és jár a kártalanítás.

EBH2010. 2230. Az állam kártalanításra köteles, ha az előzetes letartóztatásban volt terheltet a bíróság jogerős ítéletével felmentette. Kártalanítás azonban nem jár, ha a terhelt nyilatkozatainak a maguk összességében való értékelésével az állapítható meg, hogy a nyomozóhatóság megtévesztésére törekedett, s ezzel neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanúja reá terelődjék, az előzetes letartóztatását elrendeljék, majd meghosszabbítsák.

EBH2010. 2140. Az előzetes letartóztatás miatt keletkezett károk megtérítése iránt az állammal szemben indított kártalanítási perben csak az előzetes letartóztatással okozati összefüggésben álló károk követelhetők. A vádlottat a büntetőeljárásban képviselt meghatalmazott védő díjának megtérítésére a polgári perben eljáró bíróságnak nincs hatásköre.

EBH2008. 1778. A büntetőeljárással összefüggő kártalanítási és kártérítési igénynek nem azonos a jogalapja; közöttük nem áll fenn érvényesítési rangsor vagy sorrend, a megállapított kártalanítás azonban kártérítésként már nem követelhető.

BDT2007. 1515. A felmentéssel végződő büntetőeljárás során foganatosított előzetes letartóztatás miatt igényelt kártalanítás megállapításánál nem lehet figyelembe venni a vád tárgyává tett bűncselekmény súlyát és társadalmi megítélését. A kártalanítási perben a szabadságelvonás tényének és tartamának van jelentősége.

EJEB 41242/08. Plesó kontra Magyarország Kötelező pszichiátriai gyógykezelés elrendelése megvalósíthatja a személyes szabadsághoz való jog sérelmét. (2012. október 2.)

EJEB 13457/11. Said és társa kontra Magyarország Illegális határátlépés miatt kiutasított személyek idegenrendészeti őrizetének körében elkövetett jogsértések szintén megalapozhatják a kártérítési kötelezettséget. (2012. október 23.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről 34-46. §

1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról 580-585. §

1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről 40-48/A. §

1959. évi IV. törvény a Polgári törvénykönyvről 75-76. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény V. cikkéhez:**

**Jogtalan támadás elhárítása**

Az Alaptörvény teljesen új jogként illeszti az alapvető jogokról szóló fejezetébe azt a szabályt, amely alapján a lényegében a büntetőjogból ismert jogos védelemhez hasonló rendelkezés nyer alkotmányos szinten elismerést. Ezen alkotmányos szabály az állam jogalkotási kötelezettségével tud kiteljesedni, az Alaptörvény csupán a sarokpontokat határozza meg. Ilyen alaptétel, hogy a támadás, amelyet el kíván valaki hárítani jogtalan és közvetlenül fenyegető legyen. A jogtalanság értelmezése szintén a jogalkotó feladata, hiszen a büntetőjogi jogos védelem esetében jogos védelem alkalmazására csak olyan támadás adhat alapot, amely egyben megvalósítja valamely bűncselekmény törvényi tényállását. A támadás alapvetően szintén valamely aktív emberi magatartást feltételez. Szükséges továbbá az is, hogy a támadás olyan legyen, ami az illető személyét vagy tulajdonát sérti vagy közvetlenül veszélyezteti, fenyegeti. A cikk alkalmazására tehát nem kizárólag személy elleni támadás esetén kerülhet sor, hanem a tulajdon védelme érdekében is. A támadásnak pedig közvetlenül a személy vagy a tulajdon ellen kell irányulnia, illetve azt fenyegetnie. A cikk alkalmazásának pontos szabályait a törvényalkotó határozhatja meg egyszerű többséggel elfogadott törvényben.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről 21-22. §

1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről 29-29/A. §

**Alaptörvény VI. cikkéhez:**

**1. Magánélet sérthetetlensége, jó hírnév védelme**

Az Alaptörvény a magánélet sérthetetlenségének jogát is jelentősen kibővíti a korábbi Alkotmány szabályaihoz képest. Így bár a magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette védi a magán- és családi életet, alkotmányos szinten megjelenik az otthon és a kapcsolattartás fogalma, és bekerül a szabályozásba a közérdekű adatok védelme is, amelyet a jogi szabályozás eddig is a személyes adatok védelmével együtt kezelt. Szintén itt deklarálja az Alaptörvény azt is, hogy az adatok védelmére külön hatóságot állít fel.

A magánélet és otthon sérthetetlensége elsősorban az állam jogalkotási kötelezettsége által védelmezhető, amelynek eszköze a polgári jog, illetve a büntetőjog lehet. Ilyen a magánlaksértés tényállása a büntető- és a szabálysértési jogban, vagy szintén a magánlakás megsértése kapcsán a birtokháborítás esetkörei, valamint a jó hírnév védelmét szolgáló személyiségvédelmi eszközök. De itt említhetők azok a szabályok is, amelyek megfelelő garanciák mellett teszik lehetővé a magánlakásba történő belépést, mint a házkutatás, titkos információgyűjtés vagy a hatósági ellenőrzés szabályrendszere, illetve a nemzetbiztonsági hivatalok jogkörei, amelyek a magán- vagy családi élet sérthetetlenségét jogszerűen korlátozzák. A magánszféra védelme ugyanakkor összefügg más alapjogokkal is, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

**2. Személyes adatok védelme**

Az adatvédelem szabályrendszere a harmadik generációs jogok közé tartozó jog, amely a technika és modern állami funkciók bővülésével, valamint az állami nyilvántartások rendszerének egyre szélesebb körűvé válásának köszönhetően került alkotmányos védelem alá. A személyes adatok védelmével kapcsolatos követelményeket az Alkotmánybíróság már igen korai döntéseiben kidolgozta. Így megállapította, hogy azt nemcsak hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként kezeli. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény a következő feltételekkel minősül alkotmányosnak:

- A jogszabály garanciákat kell, hogy tartalmazzon arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja.

- Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását a jogaira nézve, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen a jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

- A másik alapvető garancia az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása. Az adat nyilvánosságra hozása azt jelenti, hogy az adatot bármely harmadik személy megismerheti. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni - s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni - csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült. A célhoz kötöttség természetesen a továbbítás legfőbb akadálya. [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]

A személyes adatok védelmét az állam szintén jogalkotással biztosíthatja, amelyről minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezik, amely a fenti elveket garantálja. A jogi szabályozásnak illeszkednie kell a kihirdetett nemzetközi szerződésekhez, így az Európa Tanácsnak Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során című egyezményéhez (kihirdette az 1998. évi II. törvény), valamint az Európa Tanács egyéb ajánlásaihoz.

Az információs önrendelkezési jogról szóló törvényen kívül azonban más szabályok is érintik az adatvédelem körét, így a vagyonnyilatkozat tételével kapcsolatos szabályok vagy a pénzmosás szabályai, illetve a személyi adatok nyilvántartásaival kapcsolatos szabályok.

**2. A közérdekű adatokhoz való jog - Az információszabadság**

Míg az Alaptörvény a személyes adatot védi, addig a közérdekű adatok esetében a hozzáférést és terjesztést kívánja biztosítani, amely a közügyekben, közéletben történő részvétel előfeltétele. Mindezt az Alkotmánybíróság is megerősítette, amikor kimondta, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat. [32/1992. (V. 29.) AB határozat]

A közérdekű adatok megismerése azonban szintén nem korlátozhatatlan alapjog, hiszen a választott népképviseleti szervek működése kapcsán a zárt ülés tartásának szabályai éppúgy korlátozhatják azt, mint a külön törvényben szabályozott államtitok és a szolgálati titok vagy a polgári jog területére eső üzleti titok szabályai, illetve önmagában a személyes adatok védelmének teljes rendszere is. Így a szabályozás fő pontjai közé tartozik a közpénzek kezelésének szabályai, a nyilvános közszereplés során készített képmás és hangfelvétel nyilvánosságra hozatala, a már említett vagyonnyilatkozat-tétel vagy az olyan közhitelű nyilvántartásokban szereplő adatok, mint az ingatlan-nyilvántartás.

**3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság**

A jogszabályok betartását a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ellenőrzi, amely autonóm államigazgatási szerv. Ez a korábbi adatvédelmi biztos intézményét váltotta fel a korábbiaknál erősebb jogosítványokkal. A hatóság feladata, hogy ellenőrizze és elősegítse a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Ennek érdekében bejelentés alapján, illetve hivatalból vizsgálatot folytathat, valamint a közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértéssel összefüggésben bírósághoz fordulhat és a mások által indított perbe beavatkozhat. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény indokolása a változással összefüggésben kiemeli, hogy az eltelt időszak alatt bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására. Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások, illetve a globalizáció új helyzetet teremtett az információszabadság terén, amely a hatékonyabb hatósági fellépés igényét teremtette meg. Az indokolás azt is kiemelte, hogy a jogalkotó álláspontja szerint az információszabadságra vonatkozó kötelező uniós jogi aktusokból nem következik a tagállamokra nézve olyan követelmény, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot ugyanaz a hatóság ellenőrizze, amely a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését is felügyeli. Magyarország eddig az ún. közös modellt alkalmazta, és ezt a hagyományt folytatja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság is. A Hatóság élén az elnök áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki kilenc éves megbízatási időre.

Az Európai Unió Bizottsága a változással kapcsolatban akként vélekedett, hogy Magyarország megszegte a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, az Európai Parlamenti és Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelvéből eredő kötelezettségeit. A kötelezettségszegés központjában az áll, hogy Magyarország idő előtt megszüntette az adatvédelmi biztos megbízatását. A 95/46/EK irányelv ugyanis előírja, hogy az irányelvet a tagállami jogba átültető rendelkezések alkalmazását olyan hatóság vagy hatóságok felügyeljék, amelyek a rájuk bízott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el. Magyarországon ez a hatóság az Alaptörvény hatályba lépéséig az adatvédelmi biztos volt, akit a 2011. december 31-ig hatályos magyar szabályozás szerint az Országgyűlés hat éves időszakra választott. A 2011. december 31-én hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása 2008. szeptember 29-én kezdődött, így a hat éves ciklus 2014 szeptemberében járt volna le. A fentiekre tekintettel az Európai Unió Bizottsága 2012. június 8-án keresetet nyújtott be Magyarországgal szemben. Az ügy az Európai Unió Bírósága előtt C-288/12. sz. alatt van folyamatban, a döntés még nem született meg.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 57693/10. Kalucza kontra Magyarország Családon belül elszenvedett erőszak körében a hatóságok nem kellő hatékonyságú fellépése megalapozhatja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmét. (2012. április 24.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 219-220. §

2011. évi CXII. törvény információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 1-73. §

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 177/A-177/B. §

**Alaptörvény VII. cikkéhez:**

**1. Gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság**

Az Alaptörvény a lelkiismeret- és vallásszabadság szabályait a korábbi Alkotmánnyal azonos módon határozta meg. Eltérést az állam és egyház viszonyában találhatunk, ugyanis míg a korábbi szabályozás az állam és egyház elválasztásáról beszélt, addig a hatályos Alaptörvény alapján egyházakról van szó, amely által alkotmányos szinten kerül elismerésre, hogy hazánkban több egyház létezik. A másik különbség, hogy a minősített többséggel elfogadott törvény nem a lelkiismeret- és vallásszabadságot kell, hogy rendezze, hanem az egyházakkal kapcsolatos szabályokat. A lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozó szabályt eredetileg az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény állapította meg, amelynek indokolása utalt a meggyőződés szabadságára; ennek alapján a jogalany hívő és ateista egyaránt lehet. A vallásgyakorlás ezen megfogalmazása a lehető legtágabb értelemben biztosítja a világnézeti szabadságot, hiszen lehetővé teszi a vallás szabad megválasztását, annak kinyilvánítását, illetve gyakorlását, valamint azt is, hogy az illető tartózkodjon ezektől. Ekként a vallásszabadság egy speciális szabadságjog, amely egyszerre egyéni és közösségi jog is, hiszen mindkét formában gyakorolható.

A lelkiismereti és vallásszabadsággal az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott. Az egyik legjelentősebb döntésében megállapította, hogy az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa. Az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia. Az állami iskola nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett sem. Az államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat felállítani. A lelkiismeret szabadsága három elemet foglal magába: a hit (meggyőződés) szabadságát; a vallásgyakorlás szabadságát, beleértve a negatív vallásszabadságot, valamint - az „együttesen” és „nyilvánosan” történő vallásgyakorlás szabadsága révén - a vallási gyülekezési és egyesülési szabadságot is. A három elem közül a vallásgyakorlás joga (a hagyományos kultusz-szabadság) a legfontosabb; ez áll a legközelebb a többi szabadságjoghoz is, sőt e tekintetben a vallásszabadság a kommunikációs alapjogok közé illeszkedik. Ezt tudja a jog a legteljesebben biztosítani; sőt a vallásszabadság más összetevőit kifejező részjogoknak is ez szolgál közös nevezőjéül.

Az Alkotmánybíróság ezen kívül a vallásszabadságot összefüggésbe hozta más alapjoggal is, így az emberi méltósághoz való joggal, a véleménynyilvánítás szabadságával. Az előbbivel kapcsolatban kimondta, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. Az utóbbi kapcsán pedig rámutatott, hogy a gondolat- és vallásszabadságra a jog akkor képes hatást gyakorolni, ha a gondolat vagy a belső meggyőződés megnyilvánul. Ez a megnyilvánulás a vallás gyakorlása. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

**2. Az egyházak elismerése**

A lelkiismereti és vallásszabadság jogának kollektív kibontakozását az állam a vallási közösségekre vonatkozó szabályozással biztosíthatja. A vallási közösségek, illetve egyházak jogi szabályozását előbb az Alaptörvény alapján a 2011. évi C. törvény tartalmazta. Az Alkotmánybíróság azonban a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisítette azt közjogi érvénytelenség miatt.

A törvényjavaslathoz a zárószavazás előtt olyan módosító indítványt nyújtottak be, amely a törvényjavaslatot az állami elismeréssel összefüggésben gyökeresen átalakította. Az eredeti javaslat - az Átmeneti rendelkezések között - ugyanis még azt tartalmazta, hogy a törvény hatályba lépését követő 30 napon belül valamennyi, korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet - amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel - kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyzését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat. Az alkotmányos testület döntésében értelmezte a koherencia-zavar fogalmát is, amelynek esetében a zárószavazást megelőzően módosító javaslat benyújtása nem csak lehetőség, hanem - a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményének védelmében - a képviselők, és különösen az Alkotmányügyi bizottság kifejezett kötelessége is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az adott esetben a koherencia-zavar csak látszólagos volt és a módosító javaslat a szabályozásában koncepcionális változást eredményezett.

A probléma hátterében az állt, hogy az indítványozók álláspontja szerint a törvényjavaslathoz a zárószavazás előtt olyan módosító indítványt nyújtottak be, amely a törvényjavaslatot az állami elismeréssel összefüggésben gyökeresen átalakította. Az eredeti javaslat az átmeneti rendelkezések között ugyanis még azt tartalmazta, hogy a törvény hatályba lépését követő harminc napon belül valamennyi, korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet - amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel - kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyzését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat.

Az Alkotmánybíróság rekonstruálva az eseményeket, megállapította, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása az egységes javaslathoz képest lényeges változásokat eredményezett. Így a törvényjavaslat mellékletében szereplő, a törvény által elismert egyházak száma 45-ről 14-re csökkent, de jelentős változások történtek ezen kívül a nyilvántartásba vétellel kapcsolatosan is.

Ezután került sor 2011. december 31-én a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény kihirdetésére, amelynek alapján az egyház az Országgyűlés által elismert szervezet lehet, amelynek alapítása népi kezdeményezés útján kezdeményezhető, ahol elegendő legalább ezer választópolgár aláírása. Ezután az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé, illetve jelzi azt is, ha a szükséges feltételek nem állnak fenn. Az alapcél, a hitvallás és a rítus, valamint a működés időtartamának a vizsgálatát a Magyar Tudományos Akadémia végzi el. A 2011. évi CCVI. törvény melléklete eredetileg 14 egyházat, vallásfelekezeteket és vallási közösséget ismert el, amely a 2012. március 1-jétől hatályos módosítással 27-re emelkedett.

A törvény fent említett szabályait több egyház és az ombudsman is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, amelynek eredményeként a testület Alaptörvénybe ütközőnek minősítette „és az Országgyűlés által elismert” szövegrészt és kimondta, hogy az egyházi jogállás megszerzését tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítani. Az eljárás során a testület formai és tartalmi követelményeket is vizsgált. Formai szempontból megállapította, hogy a Házszabálynak a napirendre tűzést, valamint a napirendi javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabályai sérelmet szenvedtek. A tartalmi elbírálás során felhívta a Velencei Bizottság, valamint a strasbourgi Bíróság gyakorlatát, amely utóbbi gyakorlata szerint az egyházként való elismerés nem járhat együtt vallási, hitbeli meggyőződés legitimitásának megítélésével, ha az állam semleges, továbbá, biztosítani kell a bírósági jogorvoslatot is. A testület értelmezte az Alaptörvény „egyház” kifejezését, amelyet az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási közösség értelemben lehet használni. Az egyházként történő elismerés során az államnak tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezése mellett tárgyilagos és ésszerű feltételeket kell meghatároznia. Ilyen lehet különösen minimális létszám előírása vagy a működés időtartamára vonatkozó kikötés.

A közösségi célok kapcsán a testület megállapította, hogy azok meghatározásában az államnak viszonylag szabad mozgástere van. Nem alkotmányos elvárás az sem, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, vagy hogy minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének, azonban gyakorlati különbségek lehetnek az egyes egyházak között az állam által vállalt közösségi feladatok megoldása, az egyházak számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatások, valamint az állam és az egyházak kötelező közösségi együttműködése vonatkozásában.

A testület áttekintve az egyház bírósági nyilvántartásba vételére vonatkozó eddigi szabályozást és az annak alapján kialakult bírósági gyakorlatot megállapította, hogy a bíróságok általában vizsgálták a szervezet célját, nevezetesen, hogy megvalósul-e a közös vallásgyakorlás (és nem pedig elsődlegesen gazdasági jövedelemszerzési célra jön létre), tehát ténylegesen vallási közösség kéri-e egyházkénti nyilvántartásba vételét. A bíróságok bár nem értékelték a hitelveket, azt azonban vizsgálni kellett, hogy a kérelmező közösség rendelkezik-e a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényben előírt hitelvekkel, és nem esetleg egyéb kulturális szervezetről van szó. (KGD1999. 211., KGD2000. 332., EBH1999. 159.)

A negyedik Alaptörvény-módosítás a fenti 2013-ban született alkotmánybírósági döntést figyelembe véve akként módosította az Alaptörvény szövegét, hogy az egyházak elismerésével kapcsolatban alkotmányjogi panasznak van helye az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben, ami egy speciális, kifejezetten az egyházakra tekintettel közvetlenül az Alaptörvény szövegébe beépített jogorvoslat volt. Az ekkori szöveg kifejezetten tartalmazta az állam együttműködését az egyházi szervezetekkel a közösségi célok érdekében, amely a nyelvtani értelmezés alapján valamennyi egyházra egyaránt vonatkozott.

A részletes szabályokat a 2011. évi CCVI. törvény tartalmazta, amely alapján az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség immáron az azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik.

Az egyházként való elismerésre és a nyilvántartásba vételre vonatkozó szabályokat szintén ugyanez a törvény tartalmazta. Ennek alapján olyan egyesület kérheti az elismerést, amely alapcélként vallási tevékenységet végez. A további feltételek közé tartozik, hogy az egyesületnek a tanítása lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa legyen, legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezzen vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működjön Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít a törvény hatálybalépése előtt a korábbi törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is.

Az Alaptörvény ötödik módosítása a fogalom-meghatározást, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság jogát ismét érintette, és a Velencei Bizottság javaslatára új meghatározás került az Alaptörvény szövegébe. Ennek alapján az alkotmányozó új fogalmat is bevezetet, nevezetesen az eddig alkalmazott egyház kifejezés helyett a vallási közösség elnevezést vezette be általános jelleggel. A fogalmi elemek közül csupán annyit rögzített alaptörvényi szinten, hogy a vallási közösségek tagjainak azonos hitelveket kell követniük, továbbá a vallási közösség létrehozásának célja a vallás gyakorlása, tehát a lelkiismereti és vallásszabadság kollektív megnyilvánulási formája. A szervezeti forma részletes szabályait sarkalatos törvény tartalmazza.

**3. Az állam és a vallási közösségek viszonya**

Az állam és a vallási közösségek szétválasztásának elvét, valamint a vallási közösségek autonómiáját az Alaptörvény szövege 2012-től folyamatosan biztosította. Az autonómia elve miatt a vallási közösségek irányítására, felügyeletére az állam nem hozhat létre szervet, továbbá a vallási közösség hitelvei és belső szabályai, illetve szervei által hozott határozatok érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azokat az állami hatóságok nem vizsgálhatják. Az egyes vallási közösségeket azonos kötelezettségek terhelik, és azonos jogok illetik. Mindez azonban nem akadályozza az államot abban, hogy a vallási közösségek tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcélú tevékenységet figyelembe vegye és szorosabb együttműködést alakítson ki egyes vallási közösségekkel a (3) bekezdés szabályai szerint. Magyarország ennek alapján világnézetileg semleges államnak minősül, amely együttműködően viszonyul a vallási közösségekhez, egyházakhoz.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint állam és az egyház elválasztásának elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindebből következik, hogy az államnak az egyházakat egyenlőkként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és az egyházról csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más késztetésből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek. Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és egyház szétválasztása a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja.

Az egyház elválasztása az államtól másrészt semmilyen befolyással nincs az államnak arra a kötelességére, hogy a pozitív és a negatív vallásszabadságot megkülönböztetés nélkül kell biztosítania. Éppen ezért szerencsés, hogy a hatályos Alaptörvény az elválasztás kifejezés helyett a különváltan kifejezést használja. [Antalóczy Péter: Az Alaptörvény és az egyházakról szóló törvény összefüggései. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 207. o.] A pozitív és a negatív vallásszabadság egyenrangú: az állam egyiket sem tekintheti alapesetnek, amelyhez képest a másik kivétel. Abból, hogy az állam maga semleges, nem a negatív vallásszabadság, s még kevésbé a vallási közömbösség támogatása következik. Az állam megszegi a vallásszabadság jogából rá háramló kötelezettségét, ha nem azon munkálkodik, hogy mindenki számára a tudatos választás legyen lehetséges. Az állam és egyház elválasztása egymástól nem jelenti azt sem, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak a törvényhozás során figyelmen kívül kell hagynia. Az Alkotmányból csak a vallásszabadság olyan korlátozásának tilalma következik, amely kizárólag a vallásos meggyőződésre, illetve a vallásgyakorlásra vonatkozik. Nincs azonban akadálya annak, hogy a jogalkotó a vallás és az egyházak sajátosságait figyelembe véve alkossa meg azokat a jogszabályokat, amelyek a vallásszabadság alapvető jogát érvényre juttatják. Az állam és az egyház elválasztásának módja, következetessége, szigorúsága minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az állam semlegessége a vallásszabadsághoz való joggal kapcsolatban nem tétlenséget jelent. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

**4. A bevett egyházak**

A bevetett egyházakra vonatkozó szabályozás az Alaptörvény ötödik módosítása által került az Alaptörvény szövegébe. A VII. cikk (4) bekezdése szorosan összefügg a megelőző (3) bekezdéssel, amely az állam és a vallási közösségek különválását deklarálja. A (4) bekezdés éppen azt teszi lehetővé, hogy a vallási közösségek az autonómiájuk megőrzése és a szétválasztás elve mellett együttműködjenek az állammal a közösségi célok elérése érdekében. Az így együttműködő vallási közösségek ún. bevett egyházként tevékenykedhetnek, amelyre tekintettel e vallási közösségek többletjogosultságokkal bírhatnak. Ennek pontos tartalmát az (5) bekezdés alapján sarkalatos törvény határozza meg. Az együttműködést a vallási közösségnek kell kezdeményeznie és annak elfogadásáról az országgyűlés hoz döntést.

**5. A vallási közösségekre vonatkozó szabályozás**

A vallási közösségekkel kapcsolatos szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ide tartoznak valamennyi vallási közösségre irányadó közös szabályok, a vallási közösségek és az állam együttműködésének részletes szabályai, továbbá a bevett egyházakra vonatkozó rendelkezések.

Az egyház létrehozására vonatkozó szabályokat vizsgálva korábban már kimondta az alkotmányos testület, hogy az állam jogosult meghatározni, hogy a magánszemélyek részére milyen feltételekkel, milyen jogi személyek létrehozását teszi lehetővé; erre nézve az Alkotmányból sem kötelezettsége, sem döntésének korlátja nem adódik. Az állam mind az egyesülési jog, mind más alkotmányos jogok alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személlyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően, eltérően is szabályozhatja. A vallási közösségek belátásuk szerint igénybe vehetik a tevékenységükkel összeegyeztethető jogi szervezeti formák bármelyikét, de erre nem kötelesek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti, azaz a vallásszabadság jogára hivatkozva nem mentesülhet az adott jogi formával járó kógens szabályok alól, másrészt nem élvez többletjogokat sem. Az „egyház” a hatályos jogban az a szervezeti forma, amely tekintettel van a közösségi vallásgyakorlás történelmileg kialakult sajátosságaira, s lehetővé teszi, hogy a vallási közösségek e sajátos minőségükben illeszkedjenek a jogrendbe. [8/1993. (II. 27.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 1-32. §

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jog az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 1-50. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Antalóczy Péter: Az Alaptörvény és az egyházakról szóló törvény összefüggései. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 205-213. o.

**Alaptörvény VIII. cikkéhez:**

**1. A gyülekezési jog**

Az Alaptörvény az olyan kollektív jogokat, mint a gyülekezési jog vagy a szervezetek létrehozásának joga, a pártok alakítása, illetve az érdek-képviseleti szervezetek tevékenysége azonos cikkben szabályozza. A korábbi Alkotmánytól eltérően az Alaptörvény a gyülekezési jog szabályozását nem köti minősített többséggel elfogadott törvényhez.

A gyülekezési jog első generációs kollektívan gyakorolható szabadságjog, ami kizárólag a békés célra történő gyülekezést biztosítja, és amely gyakorlásának konkrét feltételrendszerét a törvényalkotó biztosítja. Ekként meghatározza, hogy melyek azok a célok, amelyek nem minősülnek békésnek: ilyen például a bűncselekmény megvalósítása vagy a fegyveres gyülekezés, illetve, hogy milyen konkrét eljárási rend alapján gyakorolható. Figyelemmel arra, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, így a törvényi szabályok esetében csupán azt szükséges vizsgálni, hogy a szükségességi-arányossági tesztnek a korlátozás megfelel-e.

A gyülekezési jog vonatkozásában az 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) maradt hatályban, amely szerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni, azonban a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

Nem tartoznak azonban a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések, a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek, a kulturális és sportrendezvényekre, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények.

Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatával megállapította, hogy bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. A határozat megállapította a Fővárosi Törvényszék 29. Kpk. 45.266/2012/2. végzésének alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisítette.

Az ügy hátterében az állt, hogy „A Lehet Más a Politika” mint indítványozó 2012. február 6-án a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának megfelelően az illetékes rendőrkapitányságnak bejelentette, hogy március 15-én rendezvényt kíván tartani a Hősök terén. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a még ugyanaznap meghozott végzésében megállapította a hatáskörének hiányát arra tekintettel, hogy a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal használatába adta a Hősök terét, amely által álláspontjuk szerint a Hősök tere elvesztette a közterületi jellegét. A végzés felülvizsgálata során a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a rendőrség a bejelentést nem vizsgálta érdemben és az ügyet fellebbezésként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz. Az indítványozó az áttételt elrendelő bírósági végzéssel szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. 2012. szeptember 3-án az indítványozó újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő azon bírósági döntéssel szemben, amely szerint valamely terület közterületi minősége nem változik attól, hogy az önkormányzati tulajdonú közterület használatát megállapodás korlátozza. Ellenkező esetben ugyanis, közterület-használati engedély birtokában a közterület magánterületnek számítana, ahol a szóban forgó rendezvény bejelentés nélkül is megtarthatóvá válna.

A testület megállapította, hogy a gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyeket érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Mindez összhangban áll a nemzetközi egyezményekkel, a Velence Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontjával [Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc (8191/78., 1979. október 10.); Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 2.], valamint az 55/2001. (XI. 29.) AB határozattal, amely megállapította, hogy az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. Az említett döntés kifejezetten is megállapította, hogy a békés összejövetelt nem közterületen tartják, a hatóságnak nincs jogi lehetősége semmiféle intézkedésre a Gytv. alapján.

Az alkotmányos testület megvizsgálta azt is, hogy a rendőrség milyen okból utasíthatja el a bejelentést. Az egyik ilyen ok a terület „biztonsági műveleti területté” nyilvánítása, a másik, ha a bejelentés olyan területre szól, amely felett rendelkezési jogot - közterület-használati megállapodás alapján - más személy vagy szervezet gyakorol. Ez utóbbi esetben az eddigi gyakorlat szerint a rendőrség - hatásköre hiányában - végzéssel utasítja el a bejelentést, amellyel szemben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni. Kimondta továbbá, hogy a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a rendőrségi végzésben a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e a használati megállapodás megkötése. A jogvita eldöntésekor a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. Az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezést ezért behatárolja az a cél, hogy a közterület betölthesse a funkcióját: a terület a közügyekre vonatkozó, közösen kinyilvánított vélemény fórumává válhasson. A konkrét ügyben pedig különös mérlegelést igényelt továbbá az is, hogy a bejelentő a gyülekezés helyszínéül a Hősök terét jelölte meg, amely a politikai véleménynyilvánítás egyik emblematikus helyszíne.

**2. Az egyesülési jog**

Az egyesülési jog szoros összefüggésben áll a gyülekezési joggal, amely szintén kollektív módon gyakorolható szabadságjog, és amelyből több más jog is levezethető, így a szakszervezetek vagy a pártok alakításának a szabadsága is. A társadalmi szervezetek a demokrácia, illetve a társadalom önszerveződésének a megnyilvánulási formái, amelyek konkrét gyakorlásának a kereteit a törvényalkotó határozhatja meg. E tekintetben a gyülekezési joghoz hasonlóan az egyesülési jog szabályozását sem köti az Alaptörvény minősített többséggel elfogadott törvényhez. A részletes szabályokat azonban továbbra is törvény állapítja meg, így a tilalmazott célokat vagy a nyilvántartásba vétel szabályait.

Az egyesülési jog az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény alapján mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre vagy azokhoz csatlakozzon. Az egyesülési jog nem csupán a természetes személyeket illeti meg, hanem a tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is. Az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, ugyanis minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Bizonyos korlátokat azonban megállapít a törvény, így az egyesület nem sértheti az Alaptörvény *C)* cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével és fegyveres szervezet sem hozható létre, valamint olyan szervezet sem, amelynek célja valamely törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítása.

Az egyesület létrehozásával kapcsolatos szabályokat a Ptk. tartalmazza az egyesülési jogot is szabályozó 2011. évi CLXXV. törvénnyel történő módosítása következtében. Így a Ptk. 61. §-a alapján az egyesület olyan Magyarországon önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Az egyesület jogi személy, amelynek alapításához legalább 10 alapító tag szükséges, akik az egyesület megalakítását kimondják, az egyesület alapszabályát elfogadják, ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztják. Az egyesület magyarországi székhellyel rendelkezhet, jogi személy, amely a nyilvántartásba vétellel jön létre. A törvény nevesíti az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek formáit, amelyek a következők lehetnek: szövetség, párt, szakszervezet. Szabályozza továbbá a civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzés rendszerét, a civil szervezetek nyilvántartását, valamint a civil szervezet gazdálkodását.

A pártokkal kapcsolatos szabályokat továbbra is a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szabályozza, amelyet szintén az egyesülési jogot is szabályozó 2011. évi CLXXV. törvény módosított. A jogszabály alapján pártnak csak természetes személy lehet a tagja, az alapítója és a tisztségviselője pedig csak olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható.

A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan az egyesülési jog a szervezethez való csatlakozás és a szervezet létrehozásának szabadságát jelenti, mint mindenkit megillető szabadságjog. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az önkéntességet emelte ki, amely egyúttal arra a lényegi kapcsolatra is utalt, amely az egyesülés szabadsága és a gondolatszabadság, a vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága között létezik. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az Európai Emberi Jogi Bíróság erre a bensőséges kapcsolatra való tekintettel minősítette az egyesülési szabadságot sértő megállapodásnak azt, amikor meghatározott szakszervezethez (mint érdekvédelmi szervezethez) való tartozást kötötték ki az alkalmazás feltételének. Eszerint a konvenció nem ismeri ugyan az úgynevezett negatív egyesülési szabadságot, de a *closed shop* (csak megjelölt szakszervezethez tartozást alapul vevő munkáltatói megállapodás) „fenyegetés a szabadságra, olyan egzisztenciális kényszer, ami ellentmond az egyesülés önkéntességének. Ez a kényszer nem csak az egyesülés szabadságát zárja ki, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. és 10. cikkében foglalt jogokat is érint”. E jogok pedig a meggyőződés, szólás és véleménynyilvánítás szabadságjogai. (Joung, James és Webster ügyében 1981. augusztus 13-án hozott határozat) [22/1994. (IV. 6.) AB határozat]

A társadalmi szervezetek nyilvántartása kapcsán azt vizsgálta a testület, hogy az nem korlátozó jellegű-e. Megállapította, hogy a nyilvántartásba vétel konstitutív jellege önmagában nem sérti az egyesülési szabadságot. A bírósági bejegyzés elsődleges célja ugyanis az alkotmány-, illetve törvényellenes tevékenység folytatására alapított társadalmi szervezetek létrejöttének megakadályozása. A nyilvántartásba vétel nem jelent tartalmi korlátozást, hiszen a bíróság kizárólag a társadalmi szervezet alapításának és deklarált céljainak törvényességét vizsgálhatja. Ezt fejezi ki a törvényi szabályozás, amely kimondja, hogy a társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói a törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. [6/2001. (III. 14.) AB határozat]

**3. A pártok működése**

A pártok és a szakszervezetek az egyesülési jog alapján létrehozott speciális szervezeteknek minősülnek, amelyek közül az első olyan szervezet, amely politikai érdekeket képvisel és közreműködik a népakarat kialakításában, míg az utóbbi pedig érdekképviseleti, érdekvédelmi szervezet. A pártokkal kapcsolatban az Alaptörvény a korábbi szabályokhoz hasonlóan tilalmazza, hogy közhatalmat közvetlenül gyakoroljanak és ez az egyetlen olyan szervezettípus, amelynek szabályozása sarkalatos törvényben történik.

**4. A pártokra vonatkozó szabályozás**

A pártok működésével és gazdálkodásával kapcsolatos szabályokat sarkalatos törvénybe kell foglalni, ami eltérés az előző alkotmány szabályaihoz képest, amelynek alapján az egyesülési jogra vonatkozó szabályokat kétharmados többséggel kellett elfogadni. Annyiban azonban követi a szabályozás a korábbi rendelkezéseket, hogy a pártok vonatkozásában csupán két területet a működést és a gazdálkodást emeli ki, amelyek esetében sarkalatosnak kell lennie a szabályozásnak. Az említett rendelkezéseket az 1989. évi XXXIII. törvény tartalmazza.

**5. Szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek**

A szakszervezetekre és más érdekvédő-szervezetek szintén az egyesülési jog általános szabályai alapján jöhetnek létre. Ezekre már nem vonatkoznak ilyen minősített többséggel elfogadott szabályok, működésüket és tevékenységüket részletesen a Munka Törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) tárgyalja. Ez utóbbiak azonban már nem minősülnek alkotmányos szabálynak. Az Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy a dolgozói participáció nem alkotmányos jog, ezért a társasági törvényben alkalmazott megoldástól eltérő szabályozása - önmagában - alkotmányjogilag irreleváns. A participáció törvényi kizárása nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek. A dolgozói participáció a dolgozói érdekvédelem egyik - de nem kizárólagos - eszköze. [33/1993. (V. 28.) AB határozat]

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 35127/08. Patyi kontra Magyarország A Kossuth tér előtti terület műveleti területté történő nyilvánítása és ezen állapot évekig történő fenntartása sérti a gyülekezési jogot. (2012. január 17.)

EJEB 30385/07. Szerdahelyi kontra Magyarország A Kossuth tér előtti terület műveleti területté történő nyilvánítása és a rendőrségnek a bejelentést erre tekintettel hatáskör hiányában történő elutasítása megvalósítja a gyülekezési jog sérelmét. (2012. január 17.)

EJEB 58050/08. Sáska kontra Magyarország A Kossuth térre tervezett demonstráció arra tekintettel történő megtiltása, hogy az a népképviseleti szerv épülete előtt valósul meg és a képviselők plenáris ülést tartanak, szükségtelen és aránytalan korlátozás. (2012. november 27.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről 270-275. §

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 1-50. §

1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról 1-11. §

1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról 1-19. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény IX. cikkéhez:**

**1. A véleménynyilvánítás szabadsága**

Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát önállóan, a közérdekű adatokra vonatkozó rendelkezésektől elkülönítve tárgyalja, ám továbbra is együtt a sajtó és médiaszabadsággal. A véleménynyilvánítás szabadsága a rendszerváltás után került a magyar írott Alkotmányba. Az akkori alkotmánymódosítás a véleménynyilvánítás mellett külön a szólásszabadságot is említette és a törvény indokolása szerint annak alkotmányi deklarálása volt, hogy bárki gondolatainak, meggyőződésének megfelelően véleményt formálhat a külvilág történéseiről, és annak megfelelő keretek között hangot is adhat. Külön is nevesített formája a véleménynyilvánításnak és az ehhez kapcsolódó jogoknak a sajtó szabadsága. A sajtó a közérdeklődés kielégítésének és a közvélemény alakításának jelentős eszköze, amelynek a társadalmi nyilvánosság révén kiemelkedő a szerepe a társadalmi ellenőrzés megvalósításában. Ezért külön alkotmányos védelemre szorul. A sajtó szabadsága egyúttal a cenzúra tilalmát is jelenti, de magában hordozza a vélemény kinyilvánításáért való felelősség vállalásának a szükségességét is.

A véleménynyilvánítás joga az egyik legsokszínűbb és legkiterjedtebb jog, amelynek kapcsán a mai szakirodalom kommunikációs alapjog-családról beszél, amely lehetővé teszi, hogy a gondolat szabadsága alapján megfogalmazódottakat mindenki szabadon kifejezésre juttassa. Történetileg az írott sajtó megjelenésével, a cenzúrával szembeni védekezésként alakult ki a sajtószabadság követelménye, mint első generációs politikai szabadságjog, majd a jogi szabályozás a sajtójogot egyre szélesebb körben érintette, így megjelent a sajtó-helyreigazítás, illetve a sajtóigazgatás kérdésköre. Sem a sajtószabadság, sem a véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátozhatatlan alapjog. A korlátozásra valamely más érték, alapjog érdekében kerülhet sor, amelynek eszköze a polgári jog vagy akár a büntetőjog is lehet. Ilyen érték vagy érdek lehet más vagy mások emberi méltósága, az államtitok, a köznyugalom az igazságszolgáltatás vagy valamely csoport védelme. Ilyet véd például a büntetőjogban a közösség elleni izgatás tényállása vagy a polgári jogban a személyiségvédelem eszközrendszere.

**2. A sajtószabadság**

A (2) bekezdés a véleménynyilvánítás szabadságával közvetlenül összefüggő jogot a sajtószabadságot érintő kérdéseket szabályoz, mint a sajtó sokszínűsége és a szabad tájékoztatás feltételei. A sajtószabadság az egyik legrégebben követelt szabadságjog, amelynek első magyar megjelenése az 1848. évi XVIII. törvény volt. [Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003, 438. o.] E jogok kiteljesedését az állam jogalkotással biztosíthatja a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény által, amely egyaránt vonatkozik az írott sajtóra, valamint más tájékoztatási eszközökre. A törvény előírásai alapján médiaszolgáltatásra és sajtótermék kiadása bejelentés alapján végezhető, de a nyilvántartásba vétel nem feltétele a szolgáltatás, illetve tevékenység megkezdésének. Sajtótermék és médiaszolgáltatás nyilvántartásba vételi eljárása során a hatóság elsősorban azt vizsgálja, hogy a termék elnevezésében, illetve címében ne szerepeljen olyan személy neve, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában vezető szerepet töltött be, vagy olyan kifejezés vagy olyan szervezet neve, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerrel közvetlenül összefüggésbe hozható. A Hivatal döntése ellen bírósági jogorvoslat kérhető.

A sokszínűség biztosítása érdekében a törvény előírja, hogy azon médiaszolgáltatások száma, amelyek médiaszolgáltatójában azonos vállalkozás rendelkezik befolyásoló részesedéssel, nem haladhatja meg az adott átviteli rendszeren terjesztett médiaszolgáltatások negyedét, illetve rádiós szolgáltatás esetében a felét. Ezen szabályok azonban nem vonatkoznak a közszolgálati médiaszolgáltató által végzett műsorterjesztési tevékenységre.

**3. A politikai reklám szabályai**

A negyedik Alaptörvény-módosítás illesztette az Alaptörvénybe azt a rendelkezést, mely szerint politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. További szabályként állították fel ekkor, hogy kampányidőszakban, tehát az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek politikai reklámot kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehetnek közzé. Ennek részleteit sarkalatos törvény határozza meg. A kampány időszakát a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályozza, amely szerint a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart. A szabályt az Alaptörvény ötödik módosítása oly módon változtatta meg, hogy immár nem csupán a közszolgálati médiumban, hanem valamennyi médiaszolgáltatásban közzétehető politikai reklám, amennyiben az ellenérték nélkül történik. Ez utóbbi feltétel tehát nem változott meg 2013. október 1-je után sem. A részletes szabályokat továbbra is sarkalatos törvény tartalmazza.

A politikai reklámmal kapcsolatos szabályokat így részben a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.), részben a Ve. tartalmazza. Az Mttv. alapján politikai reklám ellenérték fejében vagy anélkül közzétett, valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A politikai reklámnak más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie és a közzététel megrendelőjét egyértelműen meg kell nevezni. Amennyiben kétség merül fel, a médiaszolgáltató kérelmére a Médiatanács hatósági határozatában dönt a közlemény jellegéről. A kampányidőszakban közzétett reklámokra a Ve. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez utóbbi megerősíti, hogy a politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el. Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban összesen hatszáz percnyi reklám tehető közzé, amelyet médiaszolgáltatónként, az országos listák között egyenlő arányban kell felosztani.

**4. A véleménynyilvánítás korlátai: az emberi méltósághoz való jog**

Az Alkotmánybíróság döntéseiben szintén rámutatott, hogy valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jog és az információk megszerzésének szabadsága. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága.

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az alkotmányos szabályokból következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tárgya a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása, az alkotmányosság megítélésénél érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog - az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan - korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom). A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

**5. A véleménynyilvánítás korlátai: a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltósága**

Más döntésében a testület azt állapította meg, hogy a nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatban tágabb legyen, mint más személyeknél. A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas - e minőségére tekintettel tett -, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint - az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel - elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat]

A véleménynyilvánítás szabadságát azonban nem sértik az olyan büntetőjogi tényállások, mint a nemzeti jelkép megsértése [13/2000. (VI. 12.) AB határozat] vagy az önkényuralmi jelképek használata [14/2000. (VI. 6.) AB határozat]. Más esetben azonban a rémhírterjesztés meghatározott tényállását az Alkotmánybíróság megsemmisítette, figyelemmel a nemzetközi összehasonlításra is [18/2000. (VI. 6.) AB határozat] és ugyanígy döntött a testület a gyűlöletbeszéd megítélése kapcsán is a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban.

**6. A sajtószabadságra és a felügyelő szervezetre vonatkozó szabályozás**

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján mind az írott sajtóra, mind a más médiaszolgáltatásokra és azok felügyeletére sarkalatos törvényi szabályok vonatkoznak. 2010-től ezeket egységesen a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény tartalmazza. A törvény létrehozta a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot, amely jogalkotásra jogosult önálló szabályozó szerv, és amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. Fő feladata, hogy a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány politikájának végrehajtásában. A Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szervei: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala. Külön szerv a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, amely a Kormány informatikai és hírközlési ügyekben véleményező, tanácsadó szerve és a Médiatanács Médiatudományi Intézete, továbbá a média- és hírközlési biztos.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 26005/08., 26160/08. Tatár és Fáber kontra Magyarország A gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértését nem valósítja meg az a titokban szervezett mindössze néhány perces cselekmény, amelyen más tiltakozók nem is vesznek részt. (2012. június 12.)

EJEB 40721/08. Fáber Károly kontra Magyarország Egyes szimbólumok, mint például az Árpád sávos zászló használata a véleménynyilvánítás szabadsága érdekében megengedhető, ha azt a cselekmény helye, ideje és körülményei ezt indokolttá teszik. (2012. július 24.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 146-149. §

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 32. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény X. cikkéhez:**

**1. A tudományos élet szabadsága**

Az Alaptörvény a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságáról a korábbi Alkotmány szabályaival azonosan egy cikkben rendelkezik. Jelentősen kibővíti azonban a szabályozási tárgykört az intézményekre vonatkozó szabályokkal. E körben egyrészt alkotmányi szinten rögzíti a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia jogállását, másrészt a felsőoktatási intézmények önállóságát a kutatás és a tanítás tekintetében.

A tudományos élet szabadsága kettős megítélésű alapjog. Egyrészt jelenti, hogy az állam nem korlátozhatja a tudományos kutatások szabadságát, nem dönthet tudományos igazságok kérdésében és nem korlátozhatja, hogy a tudományos eredményeket megismerjék. E tekintetben tehát a tudományos élet szabadsága a klasszikus szerkezetű alapjogok jellemvonásait hordozza magán, ahol az államhatalomnak tartózkodnia kell a szükségtelen és aránytalan beavatkozásoktól és megfelelő jogi környezetet kell teremtenie a tudományos kutatás szabadságának biztosítása érdekében. Így a tudományos élet szabadsága egyfajta kommunikációs jognak minősül, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság is megállapította: tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának a szabadsága. [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

Másrészt a tudományos élet szabadságának a kibontakozásához szükséges az, hogy az állam a tudományos kutatásokat támogassa. E téren már nem szükséges és nem is lehetséges az államnak semlegesnek lennie, hiszen meg kell határozni azokat a kutatási irányokat, amiket dotálni kíván az állami bevételekből. Ezt a tudományos kutatás intézményrendszerének a finanszírozásával teheti meg, illetve különféle pénzalapok (például Országos Tudományos Kutatási Alapprogram) létrehozásával, amelyekből pályázat útján nyerhetnek a kutatók támogatást.

**2. A művészeti élet szabadsága**

A művészeti élet szabadsága - a tudományos élet szabadságához hasonlóan - szintén több irányból is megközelíthető sajátos jelentéstartalmat hordoz. Az egyik a művészeti alkotó munka szabadsága, amely alapján a művész kifejezheti önmagát és olyan alkotó munkát végezhet, amelyet meg nem engedett módon nem korlátozhatnak, az így létrehozott művet a nyilvánosság elé tárhatja, bemutathatja, terjesztheti. A közönség részéről mindez a megismerés és befogadás szabadságát jelenti, adott esetben a vásárlás lehetőségének biztosításával. Ez az oldal az államra azt a kötelezettséget rója, hogy mindezen jogok kibontakozását ne akadályozza és megfelelő jogi környezetet teremtsen. E tekintetben tehát a művészeti élet szabadsága a klasszikus alapjogokhoz hasonlóan viselkedik.

Ezt az álláspontot erősítette meg az Alkotmánybíróság is a fent említett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában annak kimondásával, hogy „tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának a szabadsága”. Egy másik döntésében pedig akként vélekedett, hogy a művészeti élet szabadsága mint alapvető jog a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát is jelenti. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is utalt arra, hogy „a művészi kifejezés szabadsága nemcsak a műalkotások megteremtésére vonatkozik, hanem azok terjesztésére is, akár kiállításokon keresztül”. (Müller, Judgment of 24 Mai 1988, Series A no. 133, para 27.) [24/1996. (VI. 25.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a mecénási szerepkörrel összefüggő művészeti alkotások megvásárlására vonatkozó korlátozásokat és megállapította, hogy az általános cselekvési szabadság alkotmányos követelményéből fakad az a lehetőség is, hogy művészeti alkotást bárki a kifogásolt véleményeztetés kötelezettsége nélkül vásárolhasson. Más alkotmányos jog, illetve alkotmányos érték védelme érdekében - törvényben - az általános cselekvési jog is korlátozható, e korlátozásnak azonban szükségesnek és az elérendő célhoz képest arányosnak kell lennie. A művészeti alkotásokhoz való hozzáférhetőség szabadságának korlátozása azonban - a kötelező műbírálat beszerzésének általános előírásával - alkotmányosan nem indokolható, tehát önkényes korlátozás. [24/1996. (VI. 25.) AB határozat]

A művészeti munka alkotó tevékenységének a kibontakozásához azonban anyagi feltételek is szükségesek, amely már valamilyen pozitív, tevőleges kötelezettséget jelent az államhatalomnak, amely egyfajta mecénási, megrendelői helyzetben biztosítja a művészetek kibontakozását. Mindez egyfelől igazodik a történelmi hagyományokhoz, másfelől felveti annak kérdését, hogy vajon az állam minden művészeti tevékenységet támogat-e, illetve milyen szempontok alapján dönt a támogatásról. A támogatás hiánya ugyanis éppúgy ellehetetlenítheti a művészeti alkotó tevékenységet, mint a nem megfelelő jogi környezet vagy a tényleges korlátozás. A támogatás azonban ismét többféle formában nyilvánulhat meg, így ide tartoznak például a szerzői jogvédelem alá eső tevékenyég után igénybe vehető adókedvezmények, de maga a szerzői jogvédelem egész rendszere és az azzal összefüggő személyiségi jogok.

Az állam semlegességét illetően azonban más megoldás követendő az alapjog két oldalát illetően. A klasszikus szerkezetű alapjog tekintetében, ahol az államhatalom pozícióban jelenik meg és alapvetően nem tevéssel segítheti a művészeti élet kibontakozását a teljes semlegesség követendő. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az állam egyáltalán ne állíthatna fel korlátokat. E korlátoknak azonban meg kell felelniük a szükségességi-arányossági tesztnek, tehát csak más alapjog védelme érdekében lehet tilalmakat felállítani. Ilyen alapjog lehet például más személy emberi méltósága. A mecénási, megrendelői pozíció tekintetében viszont az állam döntéshelyzetben van és nyilvánvalóan nem elvárható, hogy valamennyi művészeti alkotást egyforma módon támogasson. E tekintetben preferencia-sorrendet állíthat fel pályázatok kiírásával és előnyben részesíthet olyan célokat, mint a kulturális örökség vagy hagyományok védelme, a történeti örökség vagy a történelmi múlt megjelenítése.

**3. A tudományos igazságokban való döntés**

A védelemhez tartozik az is, hogy az állam jogi eszközökkel védje a létrehozott tudományos eredményeket, amelyet a szerzői és más szellemi alkotásokhoz fűződő jogokon keresztül valósít meg, mint az iparjogvédelem, a szabadalmi jog, az újítások, a formatervezési minta oltalma valamint a kutatási szerződésekre vonatkozó eltérő szabályok. A jog ezen aspektusában az államnak semlegesnek kell maradnia és egyformán tartózkodni kell a beavatkozástól valamennyi tudományos kutatás tekintetében függetlenül attól, hogy az állam az adott kutatási irányt preferálja-e vagy sem. Ezt szolgálja az Alaptörvény azon rendelkezése is, amely szerint az állam tudományos igazságokról nem dönthet.

Az Alkotmánybíróság is megerősítette indokolásában, hogy minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak a tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát **-** alkotmányos keretek között **-** gyakorolhassák. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az államot intézményvédelmi kötelesség terheli. [41/2005. (X. 27.) AB határozat]

**4. A tudományos intézményekre vonatkozó szabályok**

A fent írt állami feladatok összehangolása valósul meg a tudományos kutatóintézetek speciális jogállásával, amelyek a tudományos kutatás tekintetében önállóak, ám a szervezetüket és a gazdálkodásuk szabályait törvény állapítja meg. Az Alaptörvény egy szervtípust és két másik szervezetet név szerint is említ. Az utóbbi kettő az 1825-ben létrehozott Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) és a 2011. évi CIX. törvénnyel felállított Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA). Az MTA Magyarország legmagasabb szintű tudományos testülete, amely részt vesz a hazai és külföldre átnyúló tudományos kutatások szervezésében, őrködik a tudományos közélet tisztasága felett, elősegíti a szellemi munka és alkotás, a tudomány értékeinek elismerését, továbbá támogatja a fiatal kutatók tudományos tevékenységét. Az MMA a művészettel - különösen az irodalommal, a zenével, a képző- és az iparművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel -, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsé tételével és a magyar művészek képviseletével összefüggő országos közfeladatokat lát el. Mindkét szervezet köztestületként működik a Ptk. szabályai szerint.

A felsőoktatási intézmények szintén sajátos jogállásúak a magyar rendszerben a köztestület és a közintézet egyes jegyeit egyaránt magukon viselik, hiszen egyszerre kutatási és oktatási tevékenységet is végeznek. Ez utóbbi tekintetében a felsőoktatási intézmények a művelődéshez való jogot is megvalósítják (Alaptörvény XI. cikk). A felsőoktatás szervezetéről és gazdálkodásáról külön törvény rendelkezik. Az Országgyűlés 2011. december 30. napján hirdette ki a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt, amely 2012. január 1-jén egyelőre csak a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság vonatkozásában lépett hatályba. Ekkor még hatályban maradt a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény több rendelkezése, amelyet 2012. szeptember 1. napjától váltott fel az új törvény. A közoktatás vonatkozásában szintén változás történt: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt váltja fel a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény.

A negyedik Alaptörvény-módosítás a cikket a felsőoktatási intézmények gazdálkodása vonatkozásában új szabályokkal egészítette ki. Így az új rendelkezések alapján a felsőoktatási intézmények gazdálkodását már nem törvény határozza meg, hanem a törvény keretei között a Kormány és e szerv a gazdálkodás felett felügyeletet is gyakorol. Az új szabályok miatt szükségessé vált a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosítása, amelynek következtében az intézmények rektor személyéről a fenntartó dönt, akit állami fenntartású egyetemek esetén a felsőoktatásért felelős miniszter képvisel.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCIV. törvény nemzeti felsőoktatásról 9-14. §

2011. évi CIX. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról 1-30. §

1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 1-33. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XI. cikkéhez:**

**1. A művelődéshez való jog egyes területei**

A művelődéshez való jogot a korábbi Alkotmány a tanszabadsággal és a tanítás szabadságával együtt, valamint a tudományos kutatás és művészeti szabadság garantálásával azonos szakaszban szabályozta. Az Alaptörvény a művelődéshez való jogról azonban már önállóan, az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődéshez való jog klasszikus területének az oktatás tekinthető, amelynek azonban több egymástól eltérő szabályozást igénylő szintje különböztethető meg. A művelődéshez való jogba ugyanakkor széles értelemben az oktatáson kívül más területek is beletartoznak, így a közgyűjtemények (könyvtár, levéltár, múzeum) igazgatása, a filmigazgatás, a kulturális igazgatás, műemlékvédelem, de egyes vélemények szerint az ifjúságvédelem, a sportigazgatás, illetve a sajtó és médiaigazgatás is ide tartozik.

Az oktatáshoz való jog a nemzetközi szerződések, mint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján alapvető emberi jog, amelyek közül az alapfokú oktatás kötelező és ingyenes, a középfokú oktatás általános és mindenki számára hozzáférhető, míg a felsőoktatás képességei szerint szintén mindenki számára hozzáférhető. Az Alaptörvény ezt a szövegezést vette át, így míg a korábbi Alkotmányban általános iskolai oktatás szerepelt, addig az Alaptörvény már a jelenleg hatályos jogszabályoknak megfelelő alapfokú oktatásról szól és a középfokú oktatás helyett csupán a felsőfokú oktatás kapcsán vallja a képességek szerinti hozzáférhetőség elvét. Ez utóbbi szoros összefüggésben áll a tankötelezettség követelményével is.

A művelődéshez való jog nemcsak az iskolarendszerű oktatásban, hanem azon kívül is megvalósulhat. Ennek területei a fent említettek szerint igen szerteágazóak és többnyire szintén közintézetek útján valósíthatók meg, amelyek esetében a fenntartói (szervezeti) és szakmai irányítás az általános iskolákhoz hasonlóan szétválhat egymástól, bizonyos esetekben (például könyvtárak) pedig elkülönült hálózati irányítás is létrejöhet. Az állam a közművelődés igazgatása terén többféle funkcióval rendelkezik. Ide tartozik a kulturális szolgáltatások szabályozása, illetve biztosítása főként a közösségi jellegű szolgáltatások terén. Ilyen funkció továbbá a kulturális fejlődés feltételeinek a megteremtése főként azokon a területen, amelyek nagy költségigényűek és a megtérülésük nem biztosítható rövid távon gazdaságosan, és az állami támogatás nélkül egyes ágazatok nem fejlődnének. Szintén állami feladat a nemzeti kultúra fejlesztése, valamint a társadalmi esélyegyenlőség elősegítése, amelynek tekintetében az emberi méltóság és a közművelődés általánossá tétele is fontos szerephez jut.

**2. Az oktatáshoz való jog és a tankötelezettség**

A tankötelezettség egyszerre jelent jogot és kötelezettséget mind a gyermekek, mind a szülők számára. A tankötelezettség pontos életkori korlátait a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény tartalmazza, és két módon teljesíthető: iskolába járással, illetve magántanulóként. A teljesítéséhez szükséges feltételrendszert pedig az állam határozza meg, így az ingyenes alapfokú és középfokú oktatást, illetve az iskolák alapítását, illetve fenntartását. Az iskolaalapítás joga viszonylag szabad, amelyet szintén a köznevelési törvény szabályoz. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról a helyi önkormányzatok kötelezettségévé tette az iskolák fenntartását, míg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) erről már nem rendelkezik, a feladat teljesítését ugyanis az állam veszi át. A közoktatási törvény hatálya alá tartozó oktatási intézmények közintézetek, amelyek esetében elválik egymástól a szervezeti és a szakmai irányítás. A szervezeti irányítás jelenti az iskola alapítását, megszüntetését, vezető kinevezését és más szervezeti kérdéseket. Ezt a jogot az alapító gyakorolja, aki lehet állam, helyi önkormányzat, egyház és más jogi személy. A szakmai irányítás pedig az ágazati miniszter hatáskörébe tartozik.

Az oktatáshoz való jog több más alapjoggal is szoros kapcsolatban áll. Így összefüggésbe hozható a nyelvhasználat jogával az oktatás nyelve tekintetében vagy a lelkiismeretei és vallásszabadsággal, amely a szabad iskolaválasztás jogában, valamint az oktatás világnézeti semlegességének követelményében manifesztálódott. De említhető a tanulók, szülők és pedagógusok jogaival kapcsolatban az emberi méltóság követelménye.

**3. A felsőoktatásban történő részvétel feltételei**

A felsőoktatás elkülönült jogi szabályozását az eltérő sajátosságai indokolják. Így míg a közoktatási intézmények alapvető feladata az oktatás és a nevelés, addig a felsőoktatási intézmények esetében ez az oktatás és a tudományos kutatás, amelyre az Alaptörvény X. cikkének rendelkezései is vonatkoznak. Ez is magyarázza, hogy hazánkban a felsőoktatási intézmények jogállásukat tekintve átmenetet képeznek a közintézet és a köztestület között. Az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények esetében a képességek szerinti hozzáférhetőséget vallja és az ingyenességet nem teszi alkotmányos követelménnyé.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben szintén érintette a felsőoktatás jogát és értelmezte a felsőoktatási intézményekben való tanulás jogát. Megállapította, hogy az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa. Az állam feladata, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalom tagjainak alapvető jogon alapuló igényei és az ezek megvalósításához rendelkezésre álló anyagi eszközök között. Ha nem ezt tenné és egyes alapvető jogból fakadó igényeket az anyagi eszközök szűkössége folytán alaptalanul mások eltérő, de szintén alapvető jogból fakadó igényeinek aránytalan hátrányára elégítené ki, úgy ezzel alkotmányellenes helyzetet teremtene. Ebből következően az állam kötelessége és joga a művelődéshez való jog területén annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből felsőfokú oktatással, illetve az ilyen jellegű felsőfokú oktatásban való részvételhez milyen képességbeli feltételek teljesítése szükséges. A művelődéshez való jognak a felsőoktatás területén való biztosítása sokfajta módon valósulhat meg, az államnak e feladat megvalósításában nagy a mozgástere. A feladat megvalósítása bírósági úton éppen ezért nem számonkérhető, elmulasztása vagy elhanyagolása politikai felelősséget alapozhat meg, ellenőrzése országgyűlési hatáskörbe tartozik. (1310/D/1990. AB határozat)

A felsőoktatás vonatkozásában a negyedik Alaptörvény-módosítás alkotmányi szintre emelte azt a rendelkezést, amely szerint törvény előírhatja, hogy a felsőoktatásban részesülők azzal a feltétellel részesülhetnek anyagi támogatásban, tehát államilag támogatott - a hallgató számára ingyenes - képzésben, amennyiben a meghatározott időtartamban részt vesznek a magyar jog által szabályozott foglalkoztatásban vagy szintén a magyar jog által szabályozott vállalkozási tevékenységet folytatnak. A rendelkezésnek megfeleltethető szisztémát ténylegesen már a 2012/2013. tanévben is alkalmazták, amikor a hallgató akkor vehetett részt államilag támogatott képzésben, ha ugyanilyen tartalmú tanulmányi szerződést írt alá. Ennek hiányában is lehetőség van azonban a felsőoktatásban tanulni, ám a képzés költségeit a hallgatónak kell finanszíroznia.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 83. §

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről 45-46. §

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről 73-75. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény XII. cikkéhez:**

**1. A munkához való jog**

A munkához való jog kapcsán a korábbi Alkotmányhoz képest szintén eltéréseket találhatunk. A korábbi Alkotmány a munkához való jogot deklarálta, míg az Alaptörvény az előbbi megfogalmazásban rejlő anomáliák miatt a feltételek megteremtését vállalja. Nem szerepel továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elve sem, hiszen ez egyébként is következik a megkülönböztetés tilalmából, a munkával arányos jövedelemhez való jog, a pihenéshez, szabadidőhöz és fizetett szabadsághoz való jogot pedig az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése tartalmazza. Alaptörvényi szinten kerül emellett megfogalmazásra az a kötelezettség, hogy mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az eltérés egyik indoka, hogy a korábbi Alkotmány e szakasza a rendszerváltás előtti szabályokhoz képest alig változott, holott a társadalmi környezet, illetve a magántulajdonhoz való viszony már jelentősen eltért.

A munkához való jog szoros összefüggésben áll az Alaptörvény *M)* cikke kapcsán kifejtettekkel. Történelmi eredője a szerződési szabadság, illetve a vállalkozáshoz való jog, amelyek egyenrangú felek mellérendeltségen alapuló jogviszonyát jelentették. A munkajog ma is alapvetően magánjogi jogág, figyelemmel azonban arra is, hogy a felek mellérendeltsége és egyenrangúsága a munkáltató és a munkavállaló között nem érvényesül teljes mértékben. Az állam ezért munkajogi szabályok alkotásával beavatkozik a jogviszonyba, alapvetően a munkavállaló oldalán. Alaptörvényi szinten ez a védelem a leghangsúlyosabb pontokon jelenik meg, így főként a munka, illetve foglalkozás szabad megválasztása szintjén, valamint a munkavégzéshez történő hozzáférés szintjén, amely egyben a jog két lényeges területe. Az egyik tárgya a foglalkozás szabad megválasztása, amely klasszikus alapjogként kikényszeríthető, míg a másik a munkához való jogot, mint szociális jogot jelenti.

**2. A munkavégzéshez történő hozzáférés**

A korábbi Alkotmány a munkához való jogot deklarálta, amely a rendszerváltás utáni időszak társadalmi, gazdasági viszonyai között a maga teljességében teljesíthetetlen vállalásnak bizonyult az állam részéről. Történelmileg a munkához való jog váltotta ki a legnagyobb megmozdulásokat, azonban a piacgazdaság körülményei között az állam csupán indirekt eszközökkel tudja a gazdaságot befolyásolni, így a jogi szabályozáson keresztül befolyásolhatja a munkához való hozzájutás minél teljesebb megvalósulását. Alanyi jogként tehát a munkához való jog nem volt a továbbiakban biztosítható.

A problémakörről az Alkotmánybíróság is csupán inkább elméleti szinten kívánt rendelkezni. Így felhívta a figyelmet, hogy a munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb. Másrészt nincs annak sem semmi alkotmányos indoka, hogy a munkához való alanyi jogot csakis a munkaviszony keretében végzett munkára szűkítsük. A testület álláspontja szerint nincs hierarchikus viszony az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, illetőleg a vállalkozás joga között. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság tehát e tekintetben szociális jogként értelmezte a munkához való jogot, amely jelenti a munka megszerzésének és megtartásának a jogát. Ezek közül főként az előbbi minősülhet szociális jognak, ahol a diszkrimináció tilalma is különösen érvényesül. E körben az államnak elsősorban intézményvédelmi kötelezettsége van, illetve ki kell dolgoznia azt a feltételrendszert, amelynek segítéségével minden dolgozni kívánó ember munkához juthat. Ez a piacgazdaság viszonyai között nem feltétlenül direkt eszközöket jelent, hanem a jogi környezet és a közvetett eszközök megteremtését.

A másik kérdés a munka, illetve foglalkozás szabad megválasztása. Ennek kapcsán a testület kimondta, hogy a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív*,* illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett *numerus clausus* éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.

A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak. A tárgyi korlátok megítélésénél figyelemmel kell lenni arra is, hogy mivel itt alapjog teljes elvonásáról van szó, ez az eszköz nem alkalmazható versenyszabályozásra. Különösen nem szolgálhat a *numerus clausus* a szükségletek megtervezésére. Egy ettől függő engedélyezési rendszer ugyanis valóban a terv- és nem a piacgazdaság eszköze. Ugyancsak nem elégséges indok a zárt létszám bevezetéséhez semmiféle más igazgatási feladat megkönnyítése. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül - hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [54/1993. (X. 13.) AB határozat]

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2011. 2425. A garantált munkabérre jogosultság akkor állapítható meg, ha a szükséges középfokú iskolai végzettséggel, illetve középfokú szakképesítéssel ténylegesen rendelkezik a munkavállaló. Ez az értelmezés áll összhangban az 1992. évi XXII. törvény 142/A. § (1)-(2) bekezdéseiben megfogalmazott alapelvvel, mely szerint az egyenlő, illetve az egyenlő értékűként elismert munka díjazásánál az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani, és a munka egyenlő értéke meghatározásának egyik kritériuma a szükséges szakképzettség. A garantált bérminimum alkalmazása szempontjából szakképzettséget igénylő munkakörnek minősül, ha az adott munkakör tekintetében a munkáltató általánosan szakképesítési követelményt alkalmaz.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről 1-13. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XIII. cikkéhez:**

**1. A tulajdonhoz és az örökléshez való jog**

Míg a korábbi Alkotmány a tulajdonhoz való jogot önállóan szabályozta az 1990. évi XL. törvény által, addig az Alaptörvény az örökléssel együtt említi. A nemzetközi dokumentumok közül szinte valamennyi kitér a tulajdonhoz való jogra. Így említhető az ENSZ deklarációja, amely szerint a tulajdonhoz való jog lehet egyéni, illetve kollektív jog, illetve kimondja, hogy a tulajdonától senkit nem lehet megfosztani. Hasonló követelményeket rögzít az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első kiegészítő jegyzőkönyv, amely szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnek ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák. Az Európai Unió Alapjogi Chartája szintén az örökléshez való joggal együtt említi a tulajdonhoz való jogot. Kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni. A szellemi tulajdon védelmet élvez. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás következtében az uniós polgárok tulajdonszerzése korlátlanul történhet, kivéve a mezőgazdasági rendeltetésű földeket, amelyekre nézve hazánk hét éves derogációt kapott.

Míg a korábbi Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az Általános rendelkezések között helyezte el, addig az Alaptörvény egyértelműen a jogok között, a Szabadság és felelősség címet viselő részben szabályozza. A tulajdonhoz és az örökléshez való jog kétség kívül alapvető jog, amelyre irányadó az *I)* cikk rendelkezése, valamint a jogegyenlőség és megkülönböztetés tilalmának követelménye. A rendelkezés továbbá szoros összefüggésben áll az Alapvetés címet viselő alfejezet *P)* cikkével, valamint a Közpénzügyek alfejezetben található 38. cikkel, amely az állam és a helyi önkormányzatok vagyonát nemzeti vagyonnak minősíti.

Az alkotmányi tulajdonfogalom az Alkotmánybíróság értelmezésében hagyományosan nem azonos a polgári jogi tulajdonfogalommal, amely szerint a tulajdon a birtoklás, használat és rendelkezés jogának az együttesét jelenti. Ez utóbbinak a korlátozása azonban nem biztos, hogy érinti az alkotmányos tulajdonfogalmat, amelynek korlátozása tekintetében a szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság döntésében már rámutatott, hogy a tulajdonjog valamely tartalmi elemének a korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, és ezáltal csak akkor alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlen, vagyis, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Ebből következik, hogy az alkotmányos szabályok eleve teret engednek az alapjogok törvényi korlátozásának, ha a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. Márpedig nem érinti az alapjog korlátozhatatlan lényegét az olyan törvényi szabályozás, amely a korlátozást valamely más alkotmányos jog teljesítése és garantálása érdekében alkalmazza, tehát ha a korlátozást valamilyen más alkotmányos jog biztosítása elkerülhetetlenül szükségessé teszi, feltéve, ha a korlátozás e jog biztosításával - mint alkotmányos céllal - arányban áll és azt nem lépi túl. (2299/B/1991. AB határozat)

A tulajdonhoz való jog védelme így az eddigi gyakorlat alapján nem foglalja magába a tulajdonszerzéshez való jogot, amely nem alapjog [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 743/B/1993. AB határozat] és a polgári jogi kártérítési kötelezettséget sem vonja maga után kivételt nem tűrő jelleggel. [800/B/1993. AB határozat]

Az öröklési jog szoros összefüggésben áll a tulajdonhoz való joggal, és azt teszi lehetővé, hogy az örökhagyó vagyonát a halála esetén más személy megszerezze. Az öröklés pontos szabályait, így például a törvényes és végrendeleti öröklés szabályait vagy a hagyományrendelést a Ptk. határozza meg. Az Alkotmánybíróság korábbi döntése alapján az alkotmányos szabályokból nem vezethető le e téren a részletszabályokra vonatkozó követelmény. (936/D/1997. AB határozat)

**2. A kisajátítás**

Az ingatlan tulajdonjogának elvonása a kisajátítás, ami alkotmányosan csak kivételesen, közérdekből történhet törvényben meghatározott esetekben és módon olyan kártalanítás ellenében történhet, amely teljes, feltétlen és azonnali jellegű. Az Alaptörvény tehát szigorú feltételrendszert szab. Az első kritérium a közérdek fennállása, amelynek megfogalmazására olyan állami szervek jogosultak, mint az Országgyűlés, illetve a Kormány. A közérdek nem mindenki, de nem is a többség mindenek felett álló érdeke, hanem egy olyan közösen kialakított érdek, amelynek esetében a többség figyelembe veszi a kisebbség érdekét is. A kisajátítás lehetséges esetköreinek a megfogalmazása törvényben kell, hogy történjen. Ilyennek minősül többek között a honvédelem, a nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere, a terület- és településrendezés, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, az energiatermelés, az energiaellátás, a bányászat, a kulturális örökségvédelem vagy a természetvédelem. A kisajátítás soha nem lehet általános szabály, csak mintegy végső megoldásként használható fel. A kisajátítás, mivel jogszerű tulajdonelvonást jelent, így nem kártérítés, hanem kártalanítás jár az ellenében, ami a teljes kárt kell, hogy kompenzálja, feltételtől nem tehető függővé és a tulajdonelvonással egyidejűleg szükséges nyújtani.

A kisajátításról a hatályos jogban a 2007. évi CXXIII. törvény rendelkezik, amelynek előzménye, hogy az Alkotmánybíróság az 1976. évi 24. tvr. alkotmányosságát kimondva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. A kisajátítási eljárásokat a hatályos jogban a fővárosi, megyei kormányhivatalok folytatják le, akik kellő szakértelemmel rendelkeznek e speciális eljárástípusban. A kártalanítás összegét szakértő segítéségével állapítják meg, amely döntés ellen az ingatlan tulajdonosa peres eljárást kezdeményezhet.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 34976/05. Metalco Rt. kontra Magyarország Sérti a tulajdonhoz való jogot, ha az adóhatóság olyan végrehajtási cselekmények foganatosításával késlekedik, mint az árverés és emiatt a vagyontárgy időközben elértéktelenedik. (2012. június 26.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:13-5: 85. §

2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról 1-43. §

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 88-181. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XIV. cikkéhez:**

**1. A kiutasítás**

A korábbi Alkotmány a kiutasítással kapcsolatos szabályokat a mozgásszabadság jogával összefüggésben tartalmazta. Az Alaptörvény ezzel szemben a kiutasítással és menedékjoggal kapcsolatos rendelkezéseket összekapcsolja egymással és együtt szabályozza egyes állampolgársághoz fűződő jogokkal, míg a mozgásszabadságot pedig külön cikkben tárgyalja.

A magyar állampolgár kiutasításának és szabad hazatérésének joga állampolgársági jog, amely egyformán és minden feltétel nélkül megillet minden magyar állampolgárt. A hazatérés elé semmilyen korlátozás nem állítható, így az útlevél nélkül érkező magyar állampolgár is hazatérhet. Az ország elhagyásának a joga az ideiglenes elhagyás lehetőségét is magába foglalja a visszatérés szándékával, így például a munkavállalás vagy turistaút vagy külföldi tanulmányok folytatása céljából való kiutazást, és a végeleges elhagyás lehetőségét is, azaz a kivándorlást, amely által akár az állampolgársági kapcsolat is megszüntethető. Ezen esetek mindegyikében közös, hogy a helyváltoztatás az állampolgár szabad akarata szerint, önkéntesen történik. Külföldiek esetében már hatósági határozat alapján lehetséges a kiutasítás (ám ez sem történhet csoportosan), amely tehát az ország elhagyására történő kényszerítést jelent, és mint ilyen kivétel a mozgásszabadság alól.

**2. A non refloulement elve**

Az Alaptörvény III. cikkében rögzített kínzás, kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód tilalmának követelményéből is következik, hogy olyan országba senki - sem magyar, sem más állampolgár - nem utasítható és nem adható ki, ahol ilyen elbánásnak lenne kitéve vagy halálra ítélhetnék. Mindez a *non refloulement* elvének alkotmányi deklarálását jelenti a Genfi Egyezmény alapján, amely szerint a kiutasítás és a visszaküldés tilalmát azon menekültekre nézve kell alkalmazni, akiknek faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozásuk, vagy politikai nézetük miatt életük, vagy szabadságuk veszélyeztetett. (Genfi Egyezmény 33. cikk)

**3. A menedékjog**

A menedékjog alkotmányos szabályai nagyban a korábbi Alkotmányra épülnek azzal a különbséggel, hogy a menedékjogról szóló törvény elfogadásához nem szükséges minősített többség. A korábbi szövegezés alapja az 1951. évi Genfi Egyezmény volt, amelynek szövegezését az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvény építette be a hazai alkotmányos szabályok közé. A Genfi Egyezmény alapján az minősül menekültnek, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni. Olyan személy esetében, aki több állampolgársággal rendelkezik, az állampolgársága szerinti ország kifejezés jelenti mindazokat az országokat, amelyeknek e személy állampolgára, és nem tekinthető az állampolgársága szerinti ország védelmét nélkülöző személynek az, aki megalapozott félelmen alapuló ok nélkül nem vette igénybe azon ország valamelyikének védelmét, amelynek állampolgára.

Az Alaptörvény azokat az előfeltételeket és ismérveket tartalmazza, amelyek a menedékjog feltételeit képezik. A részletes szabályokat a törvényalkotó határozza meg (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény). E szerint a menedékjog a Magyarország területén való tartózkodásra jogosít, illetve egyidejű védelmet jelent a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.

A törvény meghatározza a menekült fogalmát. Ilyennek ismerhető el, aki faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, politikai meggyőződése miatti üldöztetése vagy az üldözéstől való megalapozott félelme miatt származási országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

Az oltalmazott az, aki nem felel meg a menekültként elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Menedékesként pedig ideiglenes védelemben részesíthető az a külföldi, aki a Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet **-** az Európai Unió Tanácsa **-** a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben meghatározott eljárás szerint **-** ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy **-** az Országgyűlés ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése **-** így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód **-** miatt elmenekülni kényszerültek.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

1-H-KJ-2012-54. Az oltalmazottként elismerés feltételeiről. Az oltalmazottként történő elismerésnek nem feltétele annak bizonyítása, hogy konkrét veszély fennáll, elegendő csak valószínűsíteni az üldöztetés, sérelem vagy egyéb jelentős hátrány bekövetkezését.

**Kapcsolódó jogszabály**

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 1-92. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XV. cikkéhez:**

**1. A jogegyenlőség követelménye**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmánnyal ellentétben a jogképesség és az egyenlőség, egyenjogúság követelményét, illetve a megkülönböztetés tilalmát azonos cikkben szabályozza. Az európai alkotmányok esetében nem általános a jogképesség jogának deklarálása, ekként az nem szerepel az Alapjogi Chartában sem. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 6. cikke szerint viszont mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogalanyiságát bárhol elismerjék. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikke pedig kifejezetten is kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy jogképesnek ismerjék el.

A jogképesség jelentése, hogy az adott személy jogok és kötelezettségek hordozója lehet. A jogképesség nemcsak embereket illethet meg, hanem a jogi személyeket, illetve az államot is. Az Alaptörvény - hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz - az emberek esetében általános szabállyá nyilvánítja a jogképességet, amely egyben azt is jelenti, hogy az alapjogoknak minden ember, tehát bárki alanya lehet. Ez egyben a jogképességgel azonos bekezdésben deklarált egyenlőség alapja is. Jól tükrözi ezt az Alkotmánybíróság megítélése is, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények azt mondják ki, hogy minden ember, mindenütt, feltétlenül jogképes, azaz jogalany, vagyis jogi értelemben véve „személy”. Ezzel egy hosszú - de legalább kétszáz éve tartó - történelmi folyamat céljai nyertek egyetemes elismerést: minden ember nemcsak „természetes állapotát”, hanem jogállását tekintve is egyenlő lett. A minden embert megillető jogképesség kizárja a rabszolgaságot; s mivel nemcsak általános, de egyenlő is, kizárja a jogképesség különböző terjedelmén alapuló (például rendi) különbségeket is. Miután minden ember jogképességét, személy voltát elismerték, az „ember”, a „jogalany”, a „mindenki”, a „személy” jogilag szinonimává vált. Ezáltal az „ember” normatív fogalommá lett. Arra is felhívta azonban a figyelmet, hogy a jogképesség olyan végletes absztrakció, amelyben már nincs semmi kizárólagosan emberi. A jogképesség formális minőség. Minden embernek jogképesnek kell lennie, de jogképes nemcsak az ember lehet. A jog az emberen kívül is bármit jogalannyá, „személlyé” nyilváníthat. Ettől elválasztandó az ember alapvető jogi helyzetének jellemzője, hogy jogképessége független bármely tulajdonságától*.* Alapvetően érvényes ez az élethez és méltósághoz való jogra is. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]

Természetes személyek, azaz az ember esetén a jogképesség kezdő, illetve végpontjának meghatározása ugyanazon kérdéseket vet fel, mint az élethez való jog kapcsán: magzatvédelem, eutanázia. A jogképesség ugyan minden élő embert egyformán megillet, mégsem jelenti azonban azt, hogy ugyanolyan feltételekkel gyakorolhatják a jogaikat. Ezt ugyanis a cselekvőképesség határozza meg, amelynek szabályait a polgári jog tartalmazza. Az Alaptörvényben deklarált alapjogok szabályait értelmezve kitűnik, hogy egyes alapjogokról az egyén lemondhat: ilyen lehet például a III. cikk (2) bekezdésében szabályozott orvostudományi kutatáshoz történő hozzájárulás. Ekként a jogról való lemondás szabályai tehát szintén a jogképesség jogával függenek össze szorosan. Ezekről szintén az egyes jogágak rendelkeznek a rájuk jellemző jogképesség fogalommal együtt.

A jogi személyek, mint jogképességgel rendelkező szervezetek az alapjogok további értelmezését igénylik. Az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta, hogy az alapjogok a jogi személyekre vonatkoznak-e. A testület eddigi állandó gyakorlata szerint [21/1990. (X. 4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat] az alapjogok rendszerint a jogi személyekre is vonatkoznak, így az alapjogok alkotmányos védelmét általában a jogi személyek is érvényesíthetik. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy az Európa Tanács egyes egyezményei [például az 1981-ben kelt és 1985-ben hatályba lépett Adatvédelmi Egyezmények (No. 108.)] szerint az egyezményt alkalmazni kell személycsoportokra, társaságokra, alapítványokra, egyesületekre, testületekre és minden más, közvetlenül vagy közvetve személyekből álló szervezetre is. Hasonlóképpen a Ptk. 75. § (2) bekezdése is akként rendelkezik, hogy a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem - jellegénél fogva - csak a magánszemélyeket illeti meg. [34/1995. (VI. 24.) AB határozat] Erre lehet példa az alkotmányos alapjogok köréből az élethez való jog vagy a házasságkötés joga, igaz ez utóbbi a természetes személyek közül is csak a különneműeket illeti meg.

**2. A diszkrimináció tilalma**

A jogképesség általánossága tehát szoros összefüggésben áll az egyenlőség és egyenjogúság követelményével, amelynek másik oldala a diszkrimináció tilalma. Ezen jogok egyben minden más alapjoggal is összefüggenek, ugyanakkor mégsem minden megkülönböztetés tilalmazott általános jelleggel, hiszen bizonyos esetben az államnak kötelezettsége pozitív diszkriminációt alkalmazni. Ekként tehát nem általában a különbségtétel tilalmazott, hanem az igazolható ok nélkül történő megkülönböztetés. Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság, amely szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is, tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat] Ugyanezt erősíti meg egy későbbi döntés is: a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől. Az állam joga - s egyben bizonyos körben kötelezettsége is -, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat]

A megkülönböztetést az állam intézményesítetten is tilalmazza és biztosítja a sérelmet szenvedettek jogvédelmét. Ennek eszköze az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség tilalmáról szóló 2003. évi CXXV. törvény által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság, amely központi hivatalként működik. A törvény elkülöníti és definiálja hátrányos megkülönböztetés két formáját (közvetlen és közvetett), bevezeti a zaklatást, jogellenes elkülönítés és megtorlás fogalmait, valamint kimondja, hogy az előnyben részesítés mely formái nem ütköznek jogszabályba. A Hatóság a rendelkezések megsértése esetén a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja: elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét, illetve bírságot szabhat ki és a külön törvényben meghatározott más jogkövetkezményt is alkalmazhat.

A megkülönböztetés tilalmának formái közül külön is kiemelendő a faji, illetve nemi különbségtétel. A faji megkülönböztetést külön nemzetközi dokumentumok is tiltják, ilyen az ENSZ keretében, New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet). Az egyezmény preambuluma szerint faji megkülönböztetésen alapuló minden felsőbbrendűségi elv tudományos szempontból hamis, erkölcsi szempontból elítélendő, társadalmi szempontból igazságtalan és veszélyes, és hogy a faji megkülönböztetésnek sehol semmiféle - sem elméleti, sem gyakorlati - igazolása nem lehetséges. Az egyezményt Magyarország az 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel hirdette ki és vállalta, hogy faji megkülönböztetés céljából semmilyen cselekményt vagy gyakorlatot nem kezdeményez, ilyet nem támogat, nem védelmez, és nem segít; sőt azt minden megfelelő eszközzel - szükség esetén törvényhozás útján is - megtiltja és megszünteti. Ugyanezen tilalom pozitív oldalának a nemzetiségek védelme tekinthető.

**3. A nem szerinti megkülönböztetés tilalma**

A férfiak és nők egyenjogúságát az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan külön is kiemeli. A tárgykört bár valamennyi jelentősebb emberi jogi dokumentum érinti, emellett külön egyezményeket is alkottak róla. Ilyen a nők politikai jogairól szóló New Yorki Egyezmény (1953), amelyet az 1955. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki, és amely a választásokon történő részvétellel, illetve a közhivatal viselésének jogával foglalkozik. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1988-ban nyilatkozatot fogadott el a nők egyenjogúságával kapcsolatban, amely felsorolta, hogy milyen területeken kell az egyenjogúság megvalósítását célzó intézkedéseket tenniük az államoknak.

Magyarország folyamatosan valósította meg a férfiak és nők közötti különbségtétel felszámolását. Ide tartozik a választásokban történő azonos részvétel (1945. évi VIII. törvény), az állampolgárság megszerzése kapcsán a leszármazás elvének azonossága az apa és az anya részéről (1957. évi V. törvény), de ide sorolható a családjogi törvény több szabálya, valamint az Mt. több rendelkezése, amely utóbbi a munkához való jog és az egyenlő bérezés kapcsán önállóan is felmerül. Emellett említhető a Btk. több tényállása is a nők sérelmére elkövetett cselekmények kapcsán. A családjogi rendelkezésekkel összefüggésben külön témakör a házasságkötés joga, amelyet a magyar jog kizárólag különneműek kapcsán ismer el. [14/1995. (III. 13.) AB határozat az Alaptörvény *L)* cikke kapcsán]. A jogfejlődés külön pontját képezi az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozása.

**4. Társadalmi felzárkózás**

Az Alaptörvény a társadalmi felzárkózást és az esélyegyenlőséget külön intézkedésekkel segíti. Ilyen intézkedés volt, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumán belül létrejött a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, amely olyan csoportok felzárkóztatását vállalta fel, mint a hátrányos térségekben élők, az alacsony iskolai végzettségük, az egészségügyi állapotuk miatt nehezen vagy egyáltalán nem foglalkoztatható társadalmi csoportok, valamint a cigányság. A célok közé tartozik az életkörülmények, társadalmi helyzet javítására, továbbá a társadalmi integráció elősegítésére, amelyen keresztül csökkenthető a területi vagy társadalmi hátrányokból és nemzetiségi hovatartozásból fakadó egyenlőtlenségek és biztosítható a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés.

**5. Egyes hátrányos helyzetű csoportok védelme**

Az Alaptörvény külön is kiemel egyes védendő csoportokat. Ide tartoznak a családok, amelyek a társadalom legkisebb alapegységei, a gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők. E bekezdésben foglalt szabályok megvalósítását más cikkben foglalt szabályok is segítik. Ide tartozik a családok védelme az Alaptörvény *L)* cikk (1) bekezdése szerint, a gyermekvállalás segítése az *L)* cikk (2) bekezdése, továbbá a XVI., a XVIII. és a XXXX. cikkek alapján, és itt említhetők a XIX. cikkekben foglalt szabályok is.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2012. M.5. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése iránt indított munkaügyi perben a szakszervezetet a keresetindítás joga a törvény együttes feltételeinek (személyiség lényegi vonásának minősülő tulajdonság, személyek meghatározott csoportja) fennállása esetén illeti meg.

BH2012. 132. Az egyenlő bánásmód megtartásának követelményét az érintett munkavállalóval azonos időben másokkal bekövetkezett események alapján kell vizsgálni. Nem állapítható meg a világos indokolás hiánya, ha annak tartalmát a munkavállaló - a kereseti tényállásból megállapíthatóan - nyilvánvalóan megismerte és megértette.

EBH2011. 2425. A garantált munkabérre jogosultság akkor állapítható meg, ha a szükséges középfokú iskolai végzettséggel, illetve középfokú szakképesítéssel ténylegesen rendelkezik a munkavállaló. Ez az értelmezés áll összhangban az 1992. évi XXII. törvény 142/A. § (1)-(2) bekezdéseiben megfogalmazott alapelvvel, mely szerint az egyenlő, illetve az egyenlő értékűként elismert munka díjazásánál az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani, és a munka egyenlő értéke meghatározásának egyik kritériuma a szükséges szakképzettség. A garantált bérminimum alkalmazása szempontjából szakképzettséget igénylő munkakörnek minősül, ha az adott munkakör tekintetében a munkáltató általánosan szakképesítési követelményt alkalmaz.

EBH2010. 2272. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti elmarasztaláshoz elengedhetetlen a védett tulajdonság és az állított hátrány közötti oksági kapcsolat valószínűsítése. Ennek hiánya a határozatot megalapozatlanná tenné.

BH2011. 204. I. Annak vizsgálatánál, hogy a munkáltató kimentette-e magát az egyenlő bánásmód megsértése alól, a hátrányos megkülönböztetést sérelmező fél által tulajdonságként megjelölt életkor irányadó.

II. E jogkérdés eldöntésénél nincs jelentősége az esélyegyenlőségi terv életkorra vonatkozó szabályának.

**Kapcsolód jogszabályok**

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 1-65. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény XVI. cikkéhez:**

**1. A gyermekek fejlődése**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest a gyermeki jogok terén konkrétabb rendelkezéseket tartalmaz, amely egyaránt jogokat és kötelezettségeket ír elő a szülőknek és a gyermekeknek. További különbség, hogy az Alaptörvény a gondviselő helyett elsődlegesen a szülő kifejezést alkalmazza. A gyermekek jogait több más nemzetközi dokumentum is védi, így az általános emberi jogi egyezményeken kívül, mint a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, de említhető az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A gyermekek jogairól szóló nyilatkozat (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény).

Történelmileg a II. világháború után terjedtek el a gazdasági, szociális és kulturális jogok és kialakult a fejlett államokban az a felfogás, amely a családok védelmét, különös tekintettel a gyermekekre és a nőkre jogi szabályok alkotásával és intézményrendszer kialakításával is biztosítani kívánta. Jelen cikk elsősorban a gyermekek védelméről szól, ám ehhez szükséges meghatározni, hogy ki minősül gyermeknek. A különböző jogágak a kiskorúság, a büntetőjogi felelősségre vonás vagy a munkavállalás alsó korhatárát határozzák meg, ám a gyermeket védő szabályok és nemzetközi egyezmények esetében többnyire a 18. életév betöltése számít korhatárnak, ami egyben a teljes cselekvőképesség határa is.

A gyermekvédelem rendszere az egész jogrendszert átfogja, így a családjogi és gyermekvédelmi törvényen kívül említhetők a munkajogi szabályok, a büntetőjog, de akár az állampolgársági szabályok és a lakástámogatási kedvezmények vagy a társadalombiztosítás intézményrendszere.

**2. A gyermekek nevelése**

Az Alaptörvény a XVI. cikk (2) bekezdése alapján a szülőknek joguk van arra, hogy megválasszák a gyermek nevelését. Az Alaptörvényben foglalt jogot olyan további jogszabályok konkretizálják, mint a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, amely a szülői felügyelet körében rendezi a nevelést érintő kérdéseket. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a szülő kötelességeként fogalmazza meg a gyermek nevelését, amelyek során figyelembe kell vennie a gyermeki jogokat. A nevelés egy különösen érzékeny területe a vallási, erkölcsi fejlődése, amellyel kapcsolatban a szülők között kialakult vitában a gyámhatóság sem jogosult dönteni. A gyermek nevelésének megválasztása tekintetében a nemzetközi egyezmények alapján a szülőnek a gyermek álláspontját is figyelembe kell venni.

**3. A szülők kötelezettségei**

Az Alaptörvény szövegezése egyben kijelöli a családjogi szabályozás alapvető sarokpontjait, így alkotmányos szabállyá emeli a kölcsönös gondoskodást, ami a szülőnek és a gyermeknek egyaránt kötelezettsége, azzal együtt, hogy az Alaptörvény *L)* cikke alapján a családokat együtt is védelem alá helyezi. A szülők esetében kötelességgé teszi a gondoskodást, valamint a taníttatást legalább a tankötelezettség felső határáig, amelyet a közoktatási és a nemzeti köznevelési törvény is meghatároz. Ennek kibontakozását az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés alapján ingyenes és kötelező alapfokú oktatással, valamint szintén ingyenes és hozzáférhető középfokú oktatási intézmények által biztosítja. A szülői kötelezettségek rendszerét tartalmazza továbbá a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény.

**4. A szülőkről való gondoskodás kötelezettsége**

Az Alaptörvény a nagykorú gyermekre is ró kötelezettséget, amelynek alapján köteles szüleiről gondoskodni. Ez egyrészt a rokontartás családjogi szabályrendszerét jelenti a törvényalkotás szintjén, de egyben erkölcsi deklarációként is felfogható, addig, amíg a jogalkotó az előbbieken kívüli szabályokat nem alkot.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről 48. §

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 11-13. §

1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról 60-69/E. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2008.

**Alaptörvény XVII. cikkéhez:**

**1. Munkaadók és munkavállalók együttműködése**

Az Alaptörvény a munkaadói és munkavállalói oldal kölcsönös együttműködési kötelezettségét írja elő. A munkajogi viszonyok alapvetően a polgári jog talaján alakultak ki, azonban mégis külön jogággá fejlődtek a jogviszony specialitásai miatt, ahol a jogszabályok elsősorban a munkavállalókat igyekeznek védeni. Az Alaptörvény szabályai azonban nemcsak a munkavállaló érdekeit védik, hanem a két fél közötti partneri együttműködés kialakítását tűzik ki célul, amelynek konkrét szabályait szintén jogalkotással határozza meg az állam. Az együttműködés célját az alkotmányos szabályok is megállapítják mintegy programjellegűen; ilyen a munkahelyek biztosítása, a nemzetgazdaság fenntarthatósága és más közösségi célok. Ezek a meghatározások elsősorban a jogalkotót orientálhatják és az Alkotmánybíróság számára nyújtanak kiindulási alapot a norma alaptörvényszerűségét illetően.

**2. A munkaadók és munkavállak együttműködésének formái**

A (2) bekezdés az együttműködés egyes formáit határozza meg azzal, hogy a részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvénynek kell tartalmaznia. Ilyen jog a tárgyalások folytatása, a kollektív szerződés megkötése, valamint a munkavállalói érdekérvényesítés eszközeként az együttes fellépéshez való jog és a munkabeszüntetés, azaz a sztrájk joga. Ezzel kapcsolatban a negyedik Alaptörvény-módosítás csak pontosítást tartalmazott, amikor a munkabeszüntetés jogát az érdekérvényesítés eszközei közé sorolta. A kollektív fellépést segíti elő az egyesülési jog, valamint a szakszervezetek és más érdekvédelmi szervezet alakításának szabadsága az Alaptörvény VIII. cikke alapján. A jogalkotó azonban jogosult arra, hogy meghatározza, mely szakszervezetek minősülnek reprezentatívnak és milyen feltételekkel köthető kollektív szerződés. A szakszervezeti jogokkal áll kapcsolatban a munkabeszüntetés vagy sztrájkjog, amely éppen ezért nem a politikai jogok érvényesítésének eszköze. Figyelemmel arra, hogy a munkabeszüntetés Alaptörvény által garantált eszköz, így az ezzel élő munkavállalóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető.

Az Alaptörvény hatályba lépése után szintén hatályban maradt a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény, amely deklarálja, hogy a sztrájkban való részvétel önkéntes, és a sztrájkban való részvételre, illetve az attól való tartózkodásra senki nem kényszeríthető. A jogszerű sztrájkban résztvevő dolgozókkal szemben a munkabeszüntetés befejezését célzó kényszerítő eszközökkel nem lehet fellépni. A jogalkotó jogellenesnek minősíti a sztrájkot, ha nem felel meg a törvényi feltételeknek, ha az elérendő cél Alaptörvénybe ütközik, vagy ha olyan egyedi munkáltatói intézkedéssel, vagy mulasztással szemben alkalmazzák, amelynek megváltoztatására vonatkozó döntés bírósági hatáskörbe tartozik, illetve ha kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt tartanak sztrájkot.

Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél sajátos szabályok szerint gyakorolható a sztrájk joga és nincs helye sztrájknak akkor sem, ha az az életet, az egészséget, a testi épséget vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná.

A sztrájkjog gyakorlásának korlátozását (kizárását) az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgálta. Döntéseiben leszögezte, hogy a sztrájkjog a gazdasági, szociális jogok közé tartozik és olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, az ezt szabályozó törvény keretei között gyakorolható. Ezen szabályozási mód miatt a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. Mivel a sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem vonatkozik rá a szükségességi arányossági teszt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli, hiszen mivel alkotmányos jogról van szó, a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye. (88/B/1999. AB határozat)

A fenti érvelés miatt az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélte meg a sztrájktilalmat a honvédelmi és rendvédelmi vonatkozásában (88/B/1999. AB határozat), valamint az igazságszolgáltatási szervek tekintetében. (673/B/1990. AB határozat) Ez utóbbi szervek esetében még azt is hozzátette, hogy az igazságszolgáltatás tagjainak a sztrájkja mások alapvető jogainak érvényesítését veszélyeztetné, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná. Az állampolgári jogok védelme, e védelem hatékonysága, illetve annak a biztosítása szükségessé teszi az igazságszolgáltatás tagjai sztrájkjogának messzemenő korlátozását - gyakorlatilag annak eltörlését - mivel e nélkül mások alapvető jogainak védelme nem biztosítható.

**3. A munkafeltételek**

A munkafeltételekkel és a pihenőidővel kapcsolatos szabályok ezzel szemben egyértelműen a munkavállalók érdekeit szolgálják, amelynek részletszabályait szintén a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény határozza meg, ahelyett, hogy az állam szabad megállapodást engedne a munkáltató és a munkavállaló között. A munkavállaló egészségét és biztonságát az állam a Munka Törvénykönyve mellett balesetvédelmi szabályok rendszerével és az egészségügyi igazgatás körében is külön biztosítja.

**4. A pihenőidő és a szabadsághoz való jog**

Az Alaptörvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény fogalomhasználatához igazodóan a napi és heti pihenőidőhöz, valamint fizetett szabadsághoz való jogot biztosítja. A napi pihenőidő a munkavállaló napi munkájának befejezése és a következő napi munkakezdés közötti időszak, amelyre vonatkozóan legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani. A heti pihenőidő a munkavállalót megillető hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő megszakítás nélküli időszak, amely a heti pihenőnapok hiányában alkalmazandó. A munkavállalót ugyanis főszabály szerint hetenként két pihenőnap illeti meg, amely utóbbit már nem az Alaptörvény, hanem a Munka Törvénykönyve biztosítja. Az alkotmányosan garantált heti pihenőnappal kapcsolatban érvényesülő törvényi szabály, hogy annak havonta legalább egy alkalommal vasárnapra kell esnie. A munkavállalónak szintén alkotmányosan garantáltan minden naptári évben fizetett szabadság jár, amely alap- és pótszabadságból áll. Ezen felül is igénybe vehetők azonban más típusú szabadságok, illetve bizonyos esetekben fizetés nélküli szabadság.

Az Alkotmánybíróság a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában az egészségügyben dolgozók heti pihenőidejét vizsgálta, míg az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban a heti pihenőnappal kapcsolatos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítő döntését hagyta helyben formai okok miatt.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvényhez a Munka Törvénykönyvéről 1-299. §

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 53-55. §

1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 19., 22. §

1993. évi XCIII. törvény a balesetvédelemről 1-88. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XVIII. cikkéhez:**

**1. A gyermekmunka tilalma**

Az Alaptörvény a gazdasági, szociális és kulturális jellegű jogok között írja elő a gyermekmunka tilalmát, amelynek általános szabálya alól a törvény kivételt tehet, ha a munka a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődését nem veszélyezteti. Ilyen kivétel lehet a művészeti, sport, modell vagy hirdetési tevékenység. A tevékenységek és az engedélyezés pontos feltételeit törvény határozza meg. A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alapján a tizenhatodik életévét betöltött személy vállalhat munkát. Kivételes szabályként érvényesül, hogy az iskolai szünet ideje alatt a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat, szintén vállalhat munkát. Egyéb esetekben a tizenhatodik életévét be nem töltött személy jogszabályban meghatározott kulturális, művészeti, sport-, hirdetési tevékenység keretében történő foglalkoztatásához gyámhatóság engedélye szükséges.

**2. Fiatalok és szülők munkahelyi védelme**

Külön is védelmezi az Alaptörvény a gyermekkorúnak már nem minősülő munkába álló fiatal felnőttek és a szülők védelmét szintén a családok védelmével összefüggésben. Ennek konkrét szabályrendszerét a munkajogi jogszabályok határozzák meg. A Munka Törvénykönyve alkalmazásában fiatal munkavállalónak a tizennyolcadik életévét be nem töltött munkavállaló tekintendő, aki számára például éjszakai munka, valamint rendkívüli munkaidő nem rendelhető el és napi munkaideje legfeljebb nyolc óra lehet. A szülőknek biztosított többletjogosítványok közül kiemelkednek az anyákat védő szabályok, valamint a gyermek után járó többletszabadságok.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi I. törvényhez a Munka Törvénykönyvéről 4., 114., 119. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XIX. cikkéhez:**

**1. Szociális biztonságra törekvés**

Az Alaptörvény a korábbi szabályokhoz képest újrafogalmazta a szociális jogokat. Így a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság helyett az állami szerepvállalást törekvésként fogalmazta meg, amelynek alapján a rászorulók támogatásra jogosultak. Lehetővé teszi, hogy egyes szociális intézkedéseket arra tekintettel tegyenek meg, hogy az igénybe vevők végeznek-e a közösség számára hasznos tevékenységet. Az időskori ellátás tekintetében a szövegezés átveszi azt a korábban alkotmánybírósági döntésekben megfogalmazott álláspontot, amely szerint a nyugellátás egyik elve és alapja a társadalmi szolidaritás, amely esetben a nemek között különbség tehető és a nőkre nézve kedvezőbb szabályokat állapíthatnak meg. A negyedik Alaptörvény-módosítás egészítette ki a szabályozást a fogyatékosoknak járó támogatásokkal. A szociálpolitikának ismeretes egy tágabb és egy szűkebb értelme is. A tágabb értelembe beletartozik minden olyan tevékenység, amely a társadalom, illetve a munkaerő újratermelődését is szolgálja, így az oktatás vagy az egészségügyi ellátás, míg a szűkebbe egyrészt a jövedelemmel nem rendelkező csoportok támogatása, másrészt a nehéz helyzetű egyének szükségleteinek a biztosítása. (Ferge Zsuzsa: Szociálpolitika és társadalom. ELTE, Budapest, 1991.)

**2. A szociális biztonság intézményrendszere**

A szociális biztonság, illetve a szociális jogok a második generációs jogok körébe tartoznak, amelyek jellegüket tekintve lényegesen különböznek az első generációs jogoktól. Míg az utóbbiak esetében ugyanis az állam feladata elsősorban önmaga korlátozása és a tartózkodás, addig a második generációs jogok már az állam aktív szerepvállalását vonják maguk után azzal, hogy bizonyos esetekben a jogok egyes aspektusai ugyanígy tartózkodási kötelezettséget rónak az államra például a művelődéshez való jog esetében. Az állami beavatkozás célja alapvetően kettős jellegű: egyrészt a kiegyenlítést szolgálja a gyengébb fél oldalán, másrészt anyagi eszközöket biztosít különböző szempontok alapján.

Hasonló követelményeket fogalmaznak meg a nemzetközi egyezmények is, mint a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet), amely szintén elsősorban programjellegű kötelezettségvállalást tartalmaz az államok részéről. Az Európai Szociális Karta (kihirdette az 1999. évi C. törvény) ezzel szemben már komplexebb követelményrendszert állít fel. A Karta I. részében olyan szociális jogok szerepelnek, amelyekkel kapcsolatban az államok azt fogadták el, hogy minden lehetséges - akár nemzeti, akár nemzetközi jellegű - eszközzel arra törekszenek, hogy olyan feltételek jöjjenek létre, amelyek révén a jogok és alapelvek ténylegesen megvalósuljanak. A II. rész cikkeket tartalmaz, amelyek közül hét meghatározott cikkből legalább ötöt el kell fogadniuk a részes államoknak. A kötelező cikkek a következők: a munkához való jog, a szervezkedési jog, a béralkuhoz való jog, a társadalombiztosításhoz való jog, a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez, és a migráns dolgozók és családjaik védelemhez és segítséghez való joga.

Magyarországon a szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmánybíróság is több ízben értelmezte és megállapította, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az állam polgárainak szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az alkotmányos szabályok általános jelleggel nevesítik. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]

A klasszikus szerkezetű jogok és a szociális jogok közötti különbség kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A szociális biztonsághoz való jog esetében az alapjogi viszony az egyén javára az államot tevésre, pozitív cselekvésre kötelező igényt fogalmaz meg meghatározott körülmények bekövetkezte esetén. Más szóval az állam éppen az egyén magánszférájába való behatolásra egyenesen köteles, hiszen kötelezettségének lényege éppen ez. Az állam tehát fogalmilag nem hatolhat be alapjog-korlátozás címén - és a hagyományos alapjogok esetében kidolgozott fenti módszertan szerint - az egyén cselekvési szabadságába, mivel már eleve fogalmilag benne van. A szociális biztonsághoz való alapjognak az állam behatolása révén történő korlátozása így elvileg és fogalmilag kizárt, gyakorlatilag pedig értelmezhetetlen. Az alkotmányossági vizsgálat kizárólag arra vonatkozhat, hogy az alkotmányos rendszerek működnek-e, azaz hogy a megfelelő alrendszereket létrehozták és működtetik-e.

Minden további kérdés kívül esik az Alkotmányon: az Alkotmány semmiféle további tartalmat nem határoz meg. Márpedig amiről az Alkotmány nem szól, amit nem tartott szükségesnek rendelkezései közé felvenni, annak alkotmányossági vizsgálata sem végezhető el, hiszen az alkotmányozó e kérdéskörök tekintetében a jogalkotónak teljes cselekvési szabadságot adott (nem mentve őt fel értelemszerűen az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek - például jogbiztonság és szerzett jogok, tulajdonhoz való jog, diszkrimináció-tilalom - való megfelelés alkotmányossági követelménye alól). Kívül esik az alkotmányos szabályokon, hogy az állam milyen további szociális rendszereket működtet, és abba mely esetcsoportokat von be. De kívül esik a szociális biztonság jogán annak megítélése is, hogy az Alkotmány 70/E. § szerinti rendszereket és alrendszereket részleteiben konkrétan milyen eszközökkel, milyen módon, milyen szolgáltatásokkal, és milyen mértékű szolgáltatásokkal valósítja meg. E részmegoldások kialakítása és változtatása tekintetében a jogalkotó nagymértékben szabad a 70/E. §-ból adódó fenti alkotmányossági követelmények és az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek keretei között. A fentiek értelmében az alrendszereket megvalósító egyes elemek, konkrét megoldási módok, technikák alkotmányossága az alrendszerek és rendszerek összefüggéseiből kiemelten, önmagában nem is vizsgálható, minthogy azok önmagukban nem tartoznak a szociális biztonsághoz való jog tartalmához. Mivel pedig alkotmányosságuk önmagában, az alrendszer és a rendszer egészének összefüggéseiből kiszakítva alkotmányossági szempontból irreleváns, az alapjog „korlátozását” sem valósíthatják meg. A vizsgálatnak alapjog-dogmatikailag sincsen értelme, mert annak feltárása, hogy az állam „behatolt” az egyén cselekvési szabadságába, a szociális biztonsághoz való jog szempontjából nem egyszerűen evidencia, hanem egyenesen alkotmányossági követelmény, az alapjog megvalósulásának *conditio sine qua non*ja. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat]

**3. A szociális intézkedések feltételrendszere**

A szociális intézkedések mintegy ellentételezése érdekében az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét valamely a közösség számára hasznos tevékenység végzéséhez kösse. Ennek feltételrendszerét részben a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény, részben a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szabályozza összetett rendelkezésekkel.

**4. A nyugdíjrendszer**

A társadalombiztosítási nyugellátás típusait és szabályait a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény tartalmazza, amely megkülönböztet saját jogon járó és hozzátartozói nyugellátásokat. Mindkettő keresettől, illetve jövedelemtől függő rendszeres pénzellátás, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén a biztosítottnak vagy a volt biztosítottnak, illetve hozzátartozójának jár. Az előbbiek közé tartozik az öregségi nyugdíj tartozik, míg az utóbbiak közé az özvegyi nyugdíj, az árvaellátás, valamint a szülői nyugdíj.

A társadalombiztosítás kapcsán pedig arra mutatott rá az Alkotmánybíróság a 772/B/1990/5. határozatában, hogy a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, másrészt azonban azt szociális szempontok működtetik. A társadalombiztosítás és ezen belül az ún. nyugdíjbiztosítás is tehát olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek. Az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján valósítja meg. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 1-4/A. §

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 1-65/D. §

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról 1-104. §

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 1-83/C. §

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról 1-141. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XX. cikkéhez:**

**1. Testi és lelki egészséghez való jog**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan deklarálja a testi és lelki egészséghez való jogot, azonban már nem írja elő azt is, hogy annak a lehető legmagasabb szintűnek kellene lennie. Teljesen új rendelkezésként került azonban az Alaptörvény szövegébe a génmódosított élelmiszerektől való tartózkodás joga, valamint az ivóvízhez való jog (ez utóbbi korábban már az Ötv.-ben szerepelt). A nemzetközi dokumentumok, mint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szintén az elérhető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget kívánja biztosítani (12. cikk).

Az egészséghez való jog biztosításával az állam kezdetben a járványokkal szemben kívánt védekezni, ahol az elsődleges szempont a közösség védelme volt. Csak később vált fontossá a páciens védelme is, ami miatt kialakult az egészségügyi igazgatás. Mindennek azonban ma is van jelentősége, hiszen alkotmányjogilag az a kérdés tehető fel, hogy az egészséghez való jogot elsősorban az államnak vagy a társadalomnak kell-e biztosítania. A többségi vélemény szerint amennyiben a megelőzés, és ezáltal a társadalom egészének a védelme a cél, akkor az állami feladat, míg a gyógyítás esetében a felelősség és az anyagi fedezet is megoszlik a páciens és az állam között.

**2. A testi és lelki egészség biztosításának eszközei**

A jog kibontakozását az állam szintén jogi szabályozással segíti elő, amely e tekintetben átfogja a teljes egészségügyi igazgatást, így ide sorolható elsősorban az egészségügyi törvény, a sportról szóló törvény, a társadalombiztosítási törvények, valamint a gyógyszertörvény és számos végrehajtási rendelet is. Az előző alkotmánnyal összevetve nem vállalja azonban az állam az egészséges környezethez való jog megvalósítását, hanem csupán annak elősegítését, illetve biztosítását. [Homicskó Árpád Olivér: A testi és lelki egészséghez való jog elemzése az Alaptörvény tükrében. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 242. o.] Az egészségügyi törvény határozza meg, hogy az egészségügyi ellátásnak milyen szintjei vannak, melyek a népegészségügy területei és milyen jogok illetik meg a betegeket. Ez utóbbiak olyan más jogokat is érintenek, mint az élethez vagy az emberi méltósághoz való jog. Az egészségügyi ellátás igénybevételének feltételrendszerét pedig az egészségbiztosítási szabályok határozzák meg.

Új elemként került az Alaptörvény az előző Alkotmányhoz képest a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság követelménye, amelynek jogszabályi előírása nem jelenti azt, hogy valamennyi genetikailag módosított élelmiszer eltűnik hazánkból (Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány. Orvosi hetilap, 2011/31. sz., 1255. o.), ugyanakkor megteremti annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság elismerje a megfelelő minőségű élelmiszerhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság az egészséghez való jog biztosítását olyan alkotmányos állami feladatként értelmezte, amelyet az állam a központi szervei és a helyi önkormányzati - továbbá egyéb - szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam egyebek között egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja a tulajdonvédelem. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat]

**Kapcsolódó szakirodalom**

Homicskó Árpád Olivér: A testi és lelki egészséghez való jog elemzése az Alaptörvény tükrében. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 241-245. o.

Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány. Orvosi hetilap, 2011/31. sz., 1255-1257. o.

**Alaptörvény XXI. cikkéhez:**

**1. Az egészséges környezethez való jog**

Az egészséges környezethez való jogot a korábbi Alkotmány a tulajdonhoz hasonlóan az általános rendelkezések között szabályozta, amely azonban megjelent az alapjogok között is. Az egészséges környezethez való jog harmadik generációs jog, amely szintén alapjogként érvényesül, így alkalmazandó rá a szükségességi-arányossági teszt. Az Alkotmánybíróság a jogot a 18/1994. (V. 20.) AB határozatában értelmezte máig irányadóan. Ennek rendelkező részében kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog azt a kötelezettséget is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az egészséges környezethez való jog jellege kapcsán megállapította, hogy a környezethez való jogot az alanyi jogokhoz való sajátos viszonya, valamint sajátos tárgya különbözteti meg mind a többi alapjogtól, mind az Alkotmányban kitűzött feladatoktól. A környezethez való jog köztudottan nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog. E jog ugyanakkor nem is pusztán alkotmányban kitűzött feladat vagy államcél. A környezethez való jog nem hasonlítható a szociális jogokhoz sem. A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. Azonban a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog a fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. [18/1994. (V. 20.) AB határozat]

**2. Környezeti károk helyreállításának kötelezettsége: a szennyező fizet**

Az Alaptörvény alkotmányi szintre emeli azt a szabályt, amely szerint a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli, amely a szennyező fizet elvének megjelenése. Az elv összekapcsolható az Alaptörvény *P)* cikkében kifejtettekkel is, amely által a jogalkotó - az előző Alkotmányban foglalt szabályozással ellentétben - itt már a környezet megóvásának egyes konkrét kötelezettségeit is megfogalmazza, amely mindenki számára kötelező.

Szintén ugyanez a határozat mutatott rá arra is, hogy a környezeti károk megtérítésének a kötelezettsége a tulajdonvédelem szabályaiból is fakad, de az egészséges környezethez való jog szoros összefüggésben áll az élethez való joggal is. A jog érvényre juttatását az állam többirányú intézkedéssel is biztosítja, így a környezetvédelmi szabályok megalkotásával, vagy az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek védelmét szolgáló helyettesével.

**3. Hulladék behozatalának tilalma**

Az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése szintén a környezet megóvásának egy deklaráción túlmutató elemét fogalmazza meg. Így az Alaptörvény alkotmányi szinten tiltja meg a hulladék behozatalát elhelyezés céljából. Mindez azonban nem akadályozza például a hasznosítás céljából történő behozatalt, amely a környezetvédelmi szabályoknak megfelelően történhet.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1995. évi LIII. törvény a környezet védelemének általános szabályairól 1-112. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Fodor László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. Magyar Jog, 2012/11. sz., 641-652. o.

**Alaptörvény XXII. cikkéhez:**

**1. Az emberhez méltó lakhatás joga**

Új rendelkezésként került az Alaptörvénybe az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga. Magyarországon és más országokban is a lakáskörülményeket illetően több problémával találkozhatunk: ilyen többek között a hajléktalanság, a bedőlt lakáshitelek vagy a lakásmaffia. Ezek esetében az állam elsősorban a megfelelő jogszabályi környezet kialakításával orvosolhatja a helyzetet, illetve egyes esetekben intézményrendszer kiépítésével. A szabályozás azonban programjellegű, amelynek megvalósítása minden esetben az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. A másik cél a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, amelynek garanciáit szintén olyan más jogszabályok biztosíthatják, mint az önkormányzati törvény (a továbbiakban: Mötv.), amely külön garanciális rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha az adott önkormányzat nem látja el a feladatát, illetve nem biztosítja a közszolgáltatást.

**2. Helyi önkormányzatok szerepe az emberhez méltó lakhatással kapcsolatban**

A negyedik Alaptörvény-módosítás a helyi önkormányzatok számára alkotmányos kötelezettségként írta elő, hogy a hajléktalanok számára törekedjenek szállást biztosítani. A szociális igazgatás keretein belül a helyi önkormányzatoknak lakosságszámtól függően kötelező feladatként eddig is biztosítani kellett bizonyos ellátási formákat, ám a hajléktalanok átmeneti elhelyezése már a szakosított szociális szolgáltatások közé tartozik (a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 84. §). A szabályozás alapján tehát továbbra sem minősül kötelező feladatnak a hajléktalanok ellátása, de valamennyi helyi önkormányzat számára kötelező arra a törekedni, hogy a hajléktalanságot felszámolja és az emberhez méltó életkörülmények elérését elérhetővé tegye.

**3. A helyi önkormányzat jogalkotása**

A negyedik Alaptörvény-módosítással bekerülő szabály szankció-alkotásra ad lehetőséget a hajléktalansággal összefüggésben. A norma szorosan összefügg a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal, amely a hajléktalanokkal kapcsolatban állapította meg, hogy a 2012. április 15. napjától hatályos szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 86. §-ában szabályozott a Közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése tényállás Alaptörvény-ellenes. A szabályozás alapján aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. Nem állapítható meg azonban a szabálysértés elkövetése, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. A testület a döntés megalkotása során vizsgálta a büntetendővé nyilvánítás legfontosabb kritériumait, amelyek a következők: a büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes, tehát annak valamely alkotmányos indoka kell, hogy legyen, másrészt a szankciót kilátásba helyező normának meg kell felelnie a normavilágosság, és ezen keresztül a jogállamiság követelményeinek.

A grémium azt is megállapította, hogy a tényállás megalkotásával a jogalkotó egy élethelyzetet, nevezetesen az utcán való élést, tehát magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. Ezzel szemben a hajléktalan személyek számára a közterületen élés egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami általában nem szabad választásuk következménye. Nem látta megállapíthatónak továbbá a testület a védeni kívánt érdeket sem ugyanis az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közterület rendeltetésszerű használata önmagában a közrendet nem veszélyezteti. Az pedig, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának. A testület azt is megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása nem alkalmas eszköze. Mindezen felül pedig a tényállás sem felel meg a normavilágosság követelményének.

A döntés másik része a helyi önkormányzatok szankcióalkotási jogát érintette az Mötv. 51. §-ában foglalt felhatalmazása alapján, amely arra adott felhatalmazást, hogy a helyi önkormányzatok a kirívóan közösségellenes magatartásokat önkormányzati rendeletben közigazgatási bírsággal fenyegessék. Ez a közigazgatási bírság nem szabálysértési tényállás alkotását jelentette, hiszen a 2012. évi II. törvény alapján szabálysértést már csak törvény állapíthat meg. E közigazgatási bírságok a Ket. alapján alkalmazandó egyéb anyagi jogi bírságok lettek volna. A testület a felhatalmazást bianco jellegűnek és parttalannak minősítette, így azt szintén megsemmisítette. A negyedik Alaptörvény-módosítás az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakat figyelembe véve újraalkotta a felhatalmazást. Egyrészt meghatározta azokat a védendő célokat, amelyekkel a szankcionálás igazolható. Ezek a közrend, közbiztonság, a közegészség és a kulturális érdek védelme. További korlátozást jelent, hogy a közterület meghatározott része esetén megvalósuló életvitelszerű tartózkodás minősíthető jogellenesnek. A szankcionáló norma pedig törvény vagy helyi önkormányzati rendelet lehet. Mindez azonban továbbra sem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat szabálysértést alkothatna. A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény benyújtott módosítása ugyanis fenntartja a szabályozás új irányvonalát, amely szakított azzal az évszázados hagyománnyal, hogy szabálysértést közigazgatási jogszabály (rendszabály) megállapítson, mivel az új rendelkezések alapján csak törvény statuálhat szabálysértést. Mindez egyben egyértelmű közelítést is jelent a büntetőjoghoz. A benyújtott törvényjavaslat (T/10749. törvényjavaslat) alapján a szabálysértésekkel összefüggésben a helyi önkormányzatoknak mindössze arra van lehetőségük, hogy kijelöljék azokat a területeket, melyeken a közterületen való tartózkodás a fenti érdekek alapján jogellenesnek minősül. Arra viszont immáron alkotmányos lehetőségük van a helyi önkormányzatoknak, hogy egyéb szankciókat alkossanak, amelyek eljárási szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény biztosítja.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről 186. §

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 94/A-94/B. §

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról 72-85. §

**Kapcsolódó joggyakorlat**

38/2012. (XI. 14.) AB határozat A közterület életvitelszerű lakhatását szankcionáló szabálysértési tényállás - a fogalmak körülhatárolása nélkül - jogbizonytalanságot okoz. A helyi önkormányzatoknak az Mötv.-ben foglalt szankcionáló szabályok alkotására történő keretjellegű felhatalmazása szintén alaptörvényellenes.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Árva Zsuzsanna: The Recent Changes in the Law on Misdemeanors. Universitatea din Oradea, Universul Juridic, Bucharest, 2013.

**Alaptörvény XXIII. cikkéhez:**

**1. A magyar állampolgárok aktív és passzív választójoga**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan a közügyekben való részvétel jogát közös cikkben szabályozza a választójoggal, amely ekként egyszerre tartalmazza a választójogosultság szabályait és a közhivatal viselésének a jogát. Nem tartalmaz azonban olyan részletszabályokat, mint hogy polgármester csak magyar állampolgár lehet, mivel a keretjellegű rendelkezéseket a választásokról szóló sarkalatos törvény tölti ki tartalommal. A cikk szorosan összefügg az országgyűlési képviselők választásának választási alapelveivel, különös tekintettel a választások általánosságának elvére.

A legfontosabb választójogi szabályokat a rendszerváltás utáni Alkotmány is szabályozta, azonban a korábbi Alkotmány legutóbbi szövegét a 2002. évi LXI. törvény határozta meg az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő változásokra tekintettel. Az Alaptörvény annyiban változtat a szabályozás jellegén, hogy csupán a sarokpontokat jelöli ki. Így rögzíti a nagykorú magyar állampolgárok aktív és passzív választójogát valamennyi választáson, tehát az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán és a népszavazásokon. Az Európai Unió nagykorú állampolgárai esetében mindez a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választására korlátozódik.

**2. Az Európai Unió állampolgárainak választójoga**

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán részt vehetnek a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok, az Európai Unió más tagállamainak a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, valamint a menekültként, bevándoroltként, vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek. Az európai parlamenti választásokon az vehet részt, aki nagykorú magyar állampolgár, továbbá az Európai Unió más tagállamainak a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai.

**3. A menekültek, bevándoroltak és letelepedettek választójoga**

A menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert személyek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán lehetnek választók. E személyek mindegyike tartós jelleggel tartózkodik Magyarországon. A menekültek az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése szerint azon személyek, akiknek Magyarország menedékjogot biztosít, mivel őket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott. A bevándorolt fogalma a már nem hatályos a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvényen alapul, míg a letelepedettekről a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény rendelkezik.

**4. Választójog további feltételhez történő kötése**

Sarkalatos törvény a részvételt magyarországi lakóhelyhez kötheti. A magyarországi lakóhelyhez kötés, mint feltétel előírása az aktív, illetve a passzív választójogra külön-külön is előírható. Az Európai Parlament képviselőinek választása során e szabályt az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 2/A. §-a tartalmazza, amely mind az aktív, mind a passzív választójogot magyarországi lakóhelyhez köti és előírja, hogy nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény alapján a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat és szintén kizárt, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

Az országgyűlési képviselők választásán úgyszintén nem rendelkezik passzív választójoggal, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Egyebekben a névjegyzékben szereplő választópolgárok vehetnek részt a választásokon.

**5. Helyi önkormányzati polgármesterek és képviselők választása**

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán az Alaptörvény alapján nem lehetséges külképviseleti szavazás ugyanis a választópolgár kizárólag a lakóhelyén vagy a bejelentett tartózkodási helyén választhat. A magyarországi lakóhely bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatos szabályokat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza.

**6. Választójogból kizártak**

Nem tartalmazza azonban az Alaptörvény az ún. természetes kizáró okok pontos felsorolását, tehát annak meghatározását, hogy milyen alanyi kör van kizárva a választójog gyakorlásából. Ezzel kapcsolatban csak annyit rögzít, hogy bűncselekmény elkövetésén alapulhat, illetve a belátási képesség korlátozottságán és mindenképpen bírósági ítélethez kötött. A részletszabályokat más törvények tartalmazzák, valamint a negyedik Alaptörvény-módosítás után az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 24. pontja. Ennek alapján az is ki van zárva a választójogból, aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, valamint aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll. Ez utóbbiak vonatkozásában azonban lehetséges, hogy a bíróság a választójogának fennállását később megállapítsa.

A választójogból kizártak szabályozása többszöri módosításon esett át. Így előbb a 2011. évi CCI. törvény a korábbi választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt egy III/A. fejezettel bővítette, amely a választójogból való kizárásnak a belátási képesség korlátozottsága miatti szabályokat tartalmazta, majd a rendelkezések az új választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény következtében a Ptk. 15/B. §-ába kerültek át, majd 2013. június 21-től ismét a 2013. évi XXXVI. törvénybe. Ennek alapján a bíróság ítéletében azt a nagykorú személyt zárhatja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége vagy pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Változást jelent az eddigiekhez képest, hogy a gondnokság alá helyezett személy nem automatikusan és általános jelleggel van kizárva a választójogból, hanem csak akkor, ha a bíróság a választójogból kizárja. Ha a bíróság a nagykorú személyt a választójogból nem zárja ki, a gondnokság alá helyezett személy az Alaptörvény XXIII. cikke alapján választó és választható.

A bűncselekményekkel kapcsolatos szabályokat az anyagi törvények tartalmazzák. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény alapján az országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény alapján szintén nem választható a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Ez utóbbi jogszabály további feltételként írja elő az aktív választójog vonatkozásában, hogy a választópolgár lakóhelyén vagy - ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített - a bejelentett tartózkodási helyén választhat. Az Európai Parlament tagjainak megválasztása vonatkozásában a 2003. évi CXIII. törvény tartalmaz hasonló rendelkezést, amely szerint nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az átmeneti rendelkezések 26. cikke szerint - az eddigieken túl - nem rendelkezik választójoggal, akit jogerős ítélettel eltiltottak a közügyek gyakorlásától.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás miatt szerepel az Európai Unió magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárára vonatkozó speciális szabály, amely a saját állampolgársága szerinti állam joga szerint érvényesül. A választások általánossága azonban maradéktalanul érvényesül, hiszen a magyar választójog nem tartalmaz cenzust.

**7. Népszavazáson való részvétel joga**

Az Alaptörvény mindezek alapján meghatározza azt is, hogy kik vehetnek részt az országos és a helyi népszavazáson. A jogalkotó az országos népszavazáson történő részvételt az országgyűlési képviselőválasztásokon gyakorolható aktív választójoggal köti össze, míg a helyi népszavazáson a helyi önkormányzati képviselő és polgármester-választásokon aktív választójoggal rendelkező személyek vehetnek részt. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt szabály tehát utaló jellegű szabály, amely a XXIII. cikk (1) és (5) bekezdéseire utal vissza.

**8. Közhivatal viselésének a joga**

A közhivatal viselésének joga a magyar állampolgárokat illeti meg, azonban nem alanyi jogként. (638/B/1997. AB határozat) Nem határozza meg azonban az Alaptörvény azt, hogy mit jelent a közhivatal fogalma, amelybe bár a közszolgálatban dolgozók (kormánytisztviselők, köztisztviselők) bizonyosan beletartoznak, nem ilyen egyértelmű azonban már a közalkalmazottak jogállása. [Gajduschek György: A közhivatal viseléséhez való jog. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 263-264. o.] Egyes feltételcsoportokat maga az Alaptörvény is nevesít, így azt, hogy törvény szakmai, képzettségi és rátermettségi kritériumokat írhat elő, továbbá egyes közhivatalok esetében a pártok tagjait és a pártok tisztségviselőit kizárhatja. Lényeges, hogy a közhivatal viselése kivételt jelent az Európai Unión belül a személyek szabad mozgása kapcsán a munkavállalás lehetősége alól, így a közhivatal viselésének állampolgársághoz történő kötése az európai uniós szabályoknak is megfelel.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 9/A., 13/A. §

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 2. §

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 1. §

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 7-25. §

2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról 2-4. §

1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 1. §

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 45. §

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 11-21. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gajduschek György: A közhivatal viseléséhez való jog. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 263-279. o.

**Alaptörvény XXIV. cikkéhez:**

**1. Tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog és indokolási kötelezettség**

Az Alaptörvény ugyan a tisztességes eljáráshoz való jogot az emberi jogi egyezményeknek és a korábbi Alkotmánynak is megfelelően deklarálja, ám az Alapjogi Chartának megfelelően külön cikkben rendelkezik a hatóságok tisztességes eljárásáról és a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettségéről. A Charta szerint ez a jog magába foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. Az ez utóbbival kapcsolatos követelmények az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben megalkotott határozatában szerepeltek, amelyek között kifejezetten is megtalálható a közigazgatási szerv indokolási kötelezettsége.

A hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, így a közigazgatási szervek mellett a bíróságok is. Ez utóbbiakra azonban elsősorban az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált fair eljárás elve vonatkozik, míg e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is. A cikkben foglalt elveket a fontosabb eljárási törvények eddig is alapelvi szinten deklarálták, ám jelen szabállyal alkotmányos megerősítést nyertek.

Elvként érvényesül tehát a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a hatóság ne alkalmazhatna megkülönböztetést, hanem csak azt az indokolatlan megkülönböztetést tiltja, ami az ügy elbírálása szempontjából lényegtelen körülményeken alapul, amely szempontok főként az adott ügytípusra vonatkozó anyagi jogszabályokból fakadnak. Mindez egyben a személyek egyenlő méltóságúként történő kezelését is jelenti.

A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent, az írott eljárási alapelvek megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés, de szorosan összefügg ez a szabály az ésszerű időn belül történő döntés követelményével. A közigazgatási eljárások során az ügyintézési határidőt a jogszabályok állapítják meg. A tisztességes ügyintézés elve alapján azonban mindez nem azonos azzal, hogy a hatóságnak feltétlenül minden esetben meg kell várnia míg letelik a határidő, hiszen a jogszabály annak csak a véghatáridejét állapítja meg. Lényeges, hogy az eljárások ésszerű időtartamának kritériuma az, amely miatt a nemzetközi jogvédő szervezetek előtti ügyek többsége megindul. Követelmény a döntés indokolásának kötelezettsége is a hatóság oldaláról, hiszen az ügyfél a jól szerkesztett döntésből értesülhet a döntés okairól. Az indokolási kötelezettség pontos szabályait az eljárási törvények állapítják meg.

**2. A hatóság kártérítési kötelezettsége**

A tisztességtelen ügyintézés az eljárás résztvevőinek anyagi kárt is okozhat, ennek megtérítése a hatóság feladata. A kártérítés pontos anyagi szabályait és feltételrendszerét a Ptk. állapítja meg a közigazgatási jogkörben okozott kár szabályai szerint, más hatóságok esetében pedig annak mintájára. A hatóságok kártérítési kötelezettség alaptörvényi szintű deklarálása nóvum jogrendszerünkben. A Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó szabályai alapján a hatóságok vagy az ügyintéző által okozott kár miatt a hatóság felel (Ptk. 349. §), ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EJEB 19554/11. K. M. C. kontra Magyarország (2012) A közszolgálati tisztviselő jogviszonyának indokolás nélkül történő megsemmisítése kiüresíti a bírósághoz fordulás jogát. (2012. július 10.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 349. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Fézer Tamás (szerk.): A kártérítési jog magyarázata. CompLex, Budapest, 2010.

**Alaptörvény XXV. cikkéhez:**

**Petíciós jog**

Az Alaptörvény a petíciós jogot a korábbi Alkotmány rendelkezéseinél eltérő értelemben alkalmazza, ugyanis nem az állami szervekhez, hanem a közhatalmat gyakorló szervekhez lehet benyújtani, továbbá a kérelmek és panaszok mellett javaslatokat is meg lehet fogalmazni. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír: egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott üggyel foglalkoznia kell. A konkrét rendelkezéseket az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény tartalmazza, amely a panaszt olyan kérelemként definiálja, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés ezzel szemben olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Az Alkotmánybíróság szintén akként értelmezte a jogot, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. (987/B/1990. AB határozat)

A petíciós jog az egyén oldaláról korlátlan, míg a közhatalom oldaláról egyrészt fennáll egy kötelezettség a válaszadásra vonatkozóan, másrészt mivel üggyel való foglalkozást jelent, így az adott szerv hatáskörébe kell, hogy tartozzon a válaszadás. Ugyancsak nincsen előírás a kérelem, panasz vagy javaslat alapjára, így nem szükséges feltétel az sem, hogy a személy alapjogsérelemre hivatkozzon. Nem köthető továbbá a petíció előterjesztése ahhoz sem, hogy az illető jogi képviselővel rendelkezzen. (141/B/1993. AB határozat)

A petíciós jogot azonban el kell határolni más alkotmányos intézményektől. Így az nem azonos a jogorvoslati joggal, hiszen az konkrét ügyben az adott eljárásra vonatkozó szabályok szerint érvényesül, míg a petíció lehet konkrét ügytől független, és új tartalma szerint az sem biztos, hogy sérelem panaszolását jelenti, például javaslattétel esetén. Szintén nem azonos a népszavazás gyakorlásával, hiszen a népszavazás nem a fenti alkotmányi előírások szerint minősülő véleménynyilvánítás, illetőleg kérelem vagy panasz, hanem a népfelség alkotmányos alapelvéből fakadó közvetlen hatalomgyakorlás. Mivel a népszavazás tárgya általában az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, így a törvényhozó hatalom külső befolyásolására, ellenőrzésére és esetleg korlátozására is alkalmas. (987/B/1990. AB határozat) Ugyancsak nem függ össze a petíciós jog a védelemhez való joggal, ahogyan ezt a jogtanácsosokkal és ügyvédekkel kapcsolatban megállapította a testület. [52/1996. (XI. 14.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 141-143. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény XXVI. cikkéhez:**

**Az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek a hasznosítása**

Új rendelkezésként került az Alaptörvénybe az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása. A cikket a nyelvtani értelmezés szabályai szerint inkább programjellegű vállalásként lehet értelmezni az állam részéről, mintsem objektív módon kikényszeríthető jogként. Minden bizonnyal nem jelentheti a lehető legjobb műszaki megoldás és tudomány eredményét sem, hiszen a felhasználás mértéke függ az állam anyagi teljesítőképességétől. E tekintetében tehát a jog eleve csak az adott társadalmi, gazdasági környezetben értékelhető, figyelembe véve a gazdasági realitásokat.

Az állam meghatározza a felhasználás alkotmányos célját, amely a működés hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek átláthatóságának növelése, illetve az esélyegyenlőség előmozdítása. A célok alapján tehát a tudományt és a technikát az állami szerepvállalás javításának szolgálatába kívánja helyezni az állam. Ennek megvalósítása igen sokrétű és összefüggésben áll más alapjogokkal is. Az állam, illetve közigazgatás fejlődésére a technika, a történelem mindig is nagy hatást gyakorolt, gondolva az írásbeliség, később a nyomtatás megjelenésére vagy a mai korban az informatikai lehetőségekre. Az informatikai eredmények felhasználása az utóbbi évtizedben rohamosan elterjedt az állam életében. Így említhető az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény, amely először tette lehetővé a jogszabálytervezetek, illetve az anonimizált bírósági ítéletek megismerését, majd az elektronikus eljárások egyszer szélesebb körű igénybe vételének lehetőségét.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXLI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 163-165. §

**Alaptörvény XXVII. cikkéhez:**

**1. Szabad mozgás és tartózkodás joga**

A szabad mozgás és tartózkodás joga a korábbi Alkotmányban is szereplő személyes szabadságjog volt az 1989. évi XXXI. törvény után. Ennek indokolása alapján a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga magában foglalja a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot. A Magyarország területén törvényesen tartózkodó személyek - magyar állampolgárok, érvényes útiokmányokkal rendelkező külföldiek stb. - belátásuknak megfelelően jogosultak a lakóhely, vagy tartózkodási hely önmaguk számára történő meghatározására, ebben nem korlátozhatók. Az Alaptörvény ezek közül az ország elhagyásának a jogát már a XIV. cikkben szabályozza, így az alapvető jog a következő részjogosítványokból tevődik össze: az ország területén való szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztása, illetve a letelepedési szabadság. Kétségtelen azonban, hogy a fentiek alapján a jog az Alaptörvény XIV. cikkében szereplő az ország elhagyásának a jogával, illetve a hazatérés jogával is szoros összefüggésben áll. Emellett a mozgásszabadság szorosan összefügg a személyes szabadsággal is, hiszen ennek korlátozása eleve együtt jár a szabad mozgás jogának a korlátozásával is. Említhetők itt az olyan büntetőjogi szankciók, mint a szabadságvesztés vagy a kitiltás. Külön szabályok vonatkoznak továbbá a magyar állampolgárokon kívül az Európai Gazdasági Térség állampolgárainak a szabad mozgására és tartózkodására, valamint a harmadik államok állampolgárai és a hontalanok szabad mozgás és tartózkodás jogára, és ide kapcsolhatók a menedékjogi szabályok is.

Az Alkotmánybíróság a szabad mozgás jogát a közlekedéssel, illetve járművezetéssel kapcsolatban több ízben is értelmezte. A biztonsági övre vonatkozó rendelkezésekkel összefüggésben megállapította, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is. Az állam egészségvédelmi kötelezettségére tekintettel azonban a biztonsági övre vonatkozó kötelezettséget nem tartotta aránytalan korlátozásnak. [60/1993. (XI. 29.) AB határozat]

A közlekedéshez való jog kapcsán a testület kimondta, hogy a szabad mozgáshoz való jog, a közlekedés szabadsága nem fogható fel abszolút jellegű, korlátozhatatlan jogosultságként. A jogalkotó a kellő indokok alapján - alapvetően a közúti közlekedés valamennyi résztvevője életének, biztonságának védelme érdekében - határozza meg azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben résztvevő személyekre vonatkoznak. Így a gépjárművet vezető személytől megkívánja, hogy vezetésre alkalmas állapotban legyen, az előírt vezetői engedéllyel rendelkezzen, a közúti közlekedés rendjére vonatkozó jogszabályi előírásokat betartsa [1988. évi I. törvény 5. § (2) bek., 6-7. §]. A jogalkotó a közlekedés rendjét szabályozó előírások betartását különböző - igazgatási, szabálysértési, büntető - szankciók kilátásba helyezésével is elősegíteni kívánja. [3/1998. (II. 11.) AB határozat] A fenti határozatból az is következik, hogy a szabad mozgás joga egyrészt nem korlátozhatatlan alapjog, másrészt a korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek.

**2. Konzuli védelemhez való jog**

Az Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdése a magyar állampolgárok számára biztosított konzuli védelmet deklarálja, amely a külföldi tartózkodás ideje alatt illeti meg őket. A konzuli szolgálat feladatait a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény szabályozza. Emellett a konzuli szolgálatot ellátó személyeknek figyelemmel kell lenniük a nemzetközi jogi szabályokra és eljárásuk során tiszteletben tartaniuk a fogadó állam jogszabályait is. A konzuli szolgálat a védelemnyújtás legmegfelelőbb módjának kiválasztásában viszonylag nagyfokú szabadsággal bír: mérlegeli az eset összes körülményeit, valamint a helyi viszonyokat.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról 1-32. §

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 1-39. §

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 7-25. §

2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről 1-22. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XXVIII. cikkéhez:**

**1. Az igazságszolgáltatással összefüggő jogok**

Az Alaptörvény XXVIII. cikke az igazságszolgáltatással összefüggő jogok átfogó rendszerét biztosítja. A cikk alapvetően a korábbi Alkotmányhoz hasonló szabályokat tartalmaz, és szintén kibővíti a rendelkezések sorát az olyan cselekmények alapján történő elítéléssel, ami nemzetközi jogon alapul, továbbá a *res judicata* esetkörét nemzetközi szinten is elismeri. Az előbbi kivételt azonban az Alkotmánybíróság már korábbi döntésében megengedte, kimondva, hogy a *nullum crimen sine lege* elve alól a háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények a nemzetközi jog érvényesülése miatt kivételt képeznek. Ezáltal nem a *nullum crimen* elve törik itt meg, hanem annak a belső jogra való szorítása. [53/1993. (X. 13.) AB határozat] A másik szabályra pedig az Európai Unióhoz történő csatlakozásból fakadó követelmények adtak alapot, amely szerint a tagállamok közötti büntetőjogi együttműködésnek ki kell terjednie a más állam bírósági és hatósági döntéseinek a kölcsönös elismerésére a kettős büntethetőség követelményére tekintet nélkül. E követelmény az Európai Unió Alapjogi Chartájában is szerepel.

A cikk tehát a bírósági eljárás olyan alkotmányos garanciáit biztosítja, mint a tisztességes eljáráshoz való jog, a fair eljárás elve, a bírósághoz fordulás joga, a védelemhez való jog, a fegyverek egyenlősége, a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elve, az ártatlanság vélelme vagy a jogorvoslathoz való jog, amelyek további részjogosítványokra bonthatók.

**2. A tisztességes eljáráshoz való jog és a bírósághoz fordulás joga**

Mindezek közül a tisztességes eljáráshoz való jog talán a legátfogóbb jog, amelynek nemzetközi irodalma is igen jelentős, köszönhetően a strasbourgi eseteknek is. A tisztességes eljáráshoz való jog ugyanis az emberi jogi egyezményekben is szerepel, úgymint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. A hatályos szabályozás azonban inkább az előbbihez közelít, ugyanis az „igazságos” jelző helyett a „tisztességes”-t használja, és tartalmazza az ésszerű időn belül történő elbírálás követelményét is. Ám a „vád” megfogalmazás előtt nem tartalmazza az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő „büntetőjogi” jelzőt, amely lehetőséget nyújtott arra, hogy a strasbourgi Bíróság a büntetőjogi jelleg értelmezésével a büntetőjog fogalmát mintegy kiterjessze és adott esetben az egyes részes államok jogától függetlenül, egyfajta nemzeteken átívelő tartalommal alkalmazza, adott esetben szabálysértési vagy fegyelmi ügyekre nézve is.

A cikk alapján tehát az igazságosság helyett a tisztességes eljárás követelménye érvényesül, amely az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A „fegyverek egyenlősége” nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A „fegyverek egyenlőségének” egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során, illetve egyes eljárási szereplők (például szakértők) megtartása semleges pozícióban. A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Itt érintkezik a *fair trial* elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével. [6/1998. (III. 11.) AB határozat] Szintén ugyanezen döntés alapján függ össze az eljárás tisztességessége a bizonyítékok és dokumentumok megismerésével, valamint a hallgatás jogával, amelynek sérelmét azonban nem jelenti, ha abból az eljáró bíróság mégis következtetéseket von le. (793/B/1997. AB határozat)

Az elv azonban magába foglalja a bírósághoz fordulás jogát is, amelynek szervezeti oldala - a szintén az Alaptörvény által deklarált - az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve. A két elv összefüggéseit, mint a jogosultság alanyi és szervezeti oldalát az Alkotmánybíróság is tárgyalta, amikor a jegyző *quasi*-bíráskodási jogkörének alkotmányosságát vizsgálta, mind az igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján, mind a bírósághoz fordulás joga tekintetében. [71/2002. (XII. 17.) AB határozat] A szervezeti oldal az egyén oldaláról jelentkezik, amely azonban az Alaptörvény alapján korlátozható az eljárási törvények által a szükségességi-arányossági teszt alapján. Ilyen korlátozást jelentenek az eljárási jogszabályokban található perakadályok vagy bírósági felülvizsgálat kizárása.

Az elv érvényesülésének egyik legproblémásabb területe a szabálysértési jog, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság döntése nyomán nyílt meg a bírósághoz fordulás lehetősége ezen elv alapján is. [63/1997. (XII. 12.) AB határozat] Az elv klasszikus területét a büntetőeljárások képezi, amelyeknél az érvényesülés egyben a jogállamiság garanciáját is képezi. Az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. A formalizált eljárás körébe tartoznak például a jogorvoslat szabályai vagy a jogerő intézménye, hiszen az alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Amellett, hogy a tisztességes eljárás elvét szokásosan a büntetőeljárással hozzák összefüggésbe, a bírósághoz fordulás joga kapcsán mégis inkább a polgári jellegű eljárások körében találhatunk alkotmányilag értékelhető akadályokat. Az alkotmányos grémium döntése alapján az állam kötelezettsége, hogy a polgári jogok és kötelezettségek elbírálásának bírói útját biztosítsa. [59/1993. (XI. 29.) AB határozat] Az egyén oldaláról a korlátozhatóságot a perindítási, illetve egyéb perakadályok képezik például a jogorvoslat körében, amely már a jogorvoslathoz való jogot is érinti. A bírósághoz fordulás joga azonban időben is korlátozható (935/B/1997. AB határozat), amelyet a testület a 4/2003. PJE határozat alkotmányossági vizsgálata kapcsán megismételt. [70/2006. (XII. 13.) AB határozat] Az egyén oldaláról azonban a rendelkezés nem csupán a bírósághoz fordulásra garancia, hanem arra is, hogy az egyén ne forduljon bírósághoz. Így az ügyész keresetindítási jogának tisztázása kapcsán a grémium megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog a jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye - hasonlóan a többi szabadságjoghoz -, magában foglalja ugyanis annak szabadságát, hogy e jogával ne éljen. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Bár a közigazgatási eljárások nem tartoznak a szűkebb értelemben vett polgári eljárások közé, az Alkotmánybíróság értelmezése alapján mégis alkalmazandó ezekre is az alapjog. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat] Ez azonban nem jelenti azt, hogy közigazgatási ügyekben elsődlegesen bíróságnak kellene eljárnia akkor, ha a döntés ún. onerózus aktust eredményez. [9/2007. (III. 7.) AB határozat]

A tisztességes eljárás követelménye a tárgyalás nyilvánosságának elvét is magába foglalja, amely azonban szintén nem korlátozható. A korlátozás részletes szabályait az eljárási törvények határozzák meg, ám a határozatot mindenképpen nyilvánosan köteles a bíróság kihirdetni. [58/1995. (IX. 15.) AB határozat] A nyilvánosság kapcsán külön problémakört jelent a média részvétele, amely jelenti a bíróság tájékoztatás-adását valamely folyamatban lévő ügyről, valamint a tárgyaláson történő felvétel készítését. Ennek szabályait részben az eljárási törvényekben, részben a bíróságokról és bírákról szóló törvényekben találhatjuk (Árva Zsuzsanna: Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve - A közigazgatási szervek által végzett quasi bíráskodó tevékenység egyes területei Magyarországon. Miskolci Jogi Szemle, 2010/2. sz., 31-49. o.)

**3. Az ártatlanság vélelme**

Az ártatlanság vélelme szerint senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozatával nem állapította meg. A rendelkezés a hatóság számára keletkeztet bizonyítási kötelezettséget a büntetőeljárás során, ahol a bűnösséget a hatóságoknak kell bizonyítani. (793/B/1997. AB határozat) Az elv azonban nem jelentheti akadályát olyan büntetőjogi vagy büntetőjogi jellegű kényszerintézkedések alkalmazásának, mint az őrizetbevétel, az előzetes letartóztatás vagy a lakhelyelhagyási tilalom. [3/1998. (II. 11.) AB határozat] Megemlítendő, hogy bár az ártatlanság vélelme elsősorban a büntetőeljáráshoz kapcsolható, egyes hazai vélemények és a strasbourgi bíróság gyakorlata szerint az egyes fegyelmi, szabálysértési és más közigazgatási eljárás során is alkalmazandó mintegy általános alkotmányos alapelv. [Szikinger István: Az ártatlanság vélelme - alkotmányos alapelv! Belügyi Szemle, 1989/3. sz., 8-17. o.; 63/1997. (XII. 12.) AB határozat]

**4. A védelemhez való jog**

A védelemhez való jog a büntetőeljárások klasszikus alapjoga, amely az eljárás minden szakaszára kiterjed. Magába foglalja a védelem és a védőválasztás szabadságát is. Az alkalmazásának a feltételeit és a kötelező eseteit a büntetőeljárás szabályrendszere határozza meg. A védelmet elsősorban ügyvédek láthatják el a rájuk irányadó szabályrendszer alapján. A jelenleg hatályos szabályok alapján ügyvédi tevékenységet csak az láthat el, aki az ügyvédi kamara tagja, amely a köztestületekre irányadó szabályozás alapján alkotmányosan is lehetséges. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat]

**5. A nullum crimen sine lege**

A *nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege* elvek talán a legrégebbi büntetőjogi elvek közé tartoznak, amelyeket az Alkotmánybíróság a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezett. Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. Az elvek jogszerű tartalmát számos büntetőjogi szabály adja meg. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. Ugyanakkor bár az elvek a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei, de nem egyedüli kritériumai a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

**6. A nemzetközi büntetőjog szabályai**

A fent meghatározott *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek alól azonban kivételt képeznek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerinti bűncselekmények. Ez utóbbiak esetében tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai és elvei, valamint az emberiesség szabályai felülírják az adott állam jogát. A szabályozás szoros összefüggésben áll az *U)* cikk (6)-(8) bekezdéseiben meghatározott szabályokkal, de ennek alapján született meg az emberiesség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény is. A jogszabály részletesen tartalmazza a kommunista bűncselekményekkel kapcsolatos rendelkezéseket és deklarálja, hogy a nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények közé tartoznak különösen a kommunista bűncselekmények.

**7. Ne bis in idem elve**

Az elv a kétszeres értékelés és kétszeres eljárás alá vonás tilalmát rögzíti nemcsak magyar, hanem nemzetközi jogi viszonylatban is. A kétszeres eljárás és értékelés tilalma kiterjed az Európai Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján jogerősen elítélt vagy akár felmentett személyekre függetlenül attól, hogy Magyarországon vagy más államban hozták meg az ítéletet. E körben is kivételt jelentenek egyrészt a jogorvoslatoknak a törvényben meghatározott egyéb esetei, valamint a jelen cikk (5) bekezdésében foglalt szabályok.

**8. A jogorvoslathoz való jog**

A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy - adott esetben a büntetés-végrehajtási bírói végzések tekintetében - ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. [5/1992. (I. 23.) AB határozat]

A jogorvoslathoz való jog azonban egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Ekként ez alapján az állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására (Emberi Jogok Európai Bírósága, Delcour-ügy). A jog az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot és nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, mint a munkáltatói, tulajdonosi vagy más döntésekre. [22/1995. (III. 31.) AB határozat] Az egyes eljárások során érvényesülő jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy mely jogorvoslati formák minősülnek rendesnek, illetve rendkívülinek, valamint melyek bírnak halasztó hatállyal az eredeti döntésre nézve, illetve milyen szintjeit biztosítja az állam a jogorvoslásnak.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

EBH2013. B.5. A büntetőtörvény időbeli hatályát szabályozó rendelkezés a bűncselekmény elbírálására vonatkozik. A bűncselekmény elbírálásától elkülönülő, független kérdés, hogy az elbírálás eredményeként kiszabott büntetésbe, annak végrehajtása során a büntetőeljárás folyamán alkalmazott mely kényszerintézkedés időtartama és miként számítható be. A bűncselekmény elkövetése idején hatályos büntetőtörvény szerint történő elbírálás esetén helye van a házi őrizet beszámításának akkor is, ha ezt csak az elbírálás idején hatályos büntetőtörvény teszi lehetővé.

BH2013. 100. Önmagában az a tény, hogy a választottbíró és a fél, illetve a fél jogi képviselője azonos ügyvédi kamara tagja, nem minősül a választottbíró részéről feltárás alá eső kötelezettségnek. Ennek elmaradása a választottbíró függetlensége és pártatlansága tekintetében nem ébreszt jogos kétséget. Az International Bar Association (IBA) nemzetközi választottbírósági eljárásokra kidolgozott irányelvének rendeltetése, hogy segítséget nyújtson elsősorban a választottbírák számára annak eldöntésénél mikor kell visszautasítaniuk a bíróvá jelölésüket, a felekkel fennálló mely kapcsolatuk az, amelyet fel kell tárniuk. Segítséget nyújthat továbbá a bíróságok számára is annak megítélésében, hogy egy kapcsolat feltárásának elmaradása a tisztességes, „fair” eljárás követelményeibe ütközik-e.

EJEB 19554/11. K.M.C. kontra Magyarország A közszolgálati tisztviselő jogviszonyának indokolás nélkül történő megsemmisítése kiüresíti a bírósághoz fordulás jogát. (2012. július 10.)

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről 1. §

1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról 1-601. §

1978. évi IV. törvény a Büntető törvénykönyvről 10. §

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról 2. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Árva Zsuzsanna: Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve - A közigazgatási szervek által végzett quasi bíráskodó tevékenység egyes területei Magyarországon. Miskolci Jogi Szemle, 2010/2. sz., 31-49. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Árva Zsuzsa - Szabó Miklós: A tisztességes eljáráshoz fűződő jog az alkotmányjogász szemével. Bírák Lapja, 2007/2. sz., 43-60. o.

Bittó Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog. Állam- és Jogtudomány, 1995/3-4. sz., 219-239. o.

Szikinger István: Az ártatlanság vélelme - alkotmányos alapelv! Belügyi Szemle, 1989/3., 8-17. o.

**Alaptörvény XXIX. cikkéhez:**

**1. A nemzetiségek mint államalkotó tényezők**

A nemzetiségek jogait az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza azzal a különbséggel, hogy a korábbi szabályozás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szólt, míg a hatályos Alaptörvény a nemzetiségekről rendelkezik. A nemzetiségek védelmére Magyarország a nemzetközi szerződésből folyó kötelezettsége alapján is köteles. Ilyen nemzetközi szerződés a nemzetiségi törvény preambulumában is említett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Koppenhágai Dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (kihirdette az 1999. évi XL. törvény) és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény), de itt említhető az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretében végzett munka is.

A nemzetiségek államalkotó tényezőként történő elismerésével az állam egyben azt is deklarálja, hogy nem tekinti magát homogén nemzetállamnak. Az elismert nemzetiségeket a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény az 1. számú mellékletében sorolja fel. E szerint nemzetiségek a következők: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. Ha ezen kívül további nemzetiség kívánja igazolni, hogy megfelel a feltételeknek, akkor legalább ezer, magát e nemzetiséghez tartozónak valló választópolgár kezdeményezheti a nemzetiség Magyarországon honos népcsoporttá nyilvánítását. Az eljárás során az népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról. Ezzel kapcsolatban korábban az Átmeneti rendelkezések 21. cikk (2) bekezdése tartalmazott szabályokat, amelyeket az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisített. A szabályok a nemzetiségi törvény által már hatályosultak.

**2. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga**

A nemzetiségi jogoknak nemzetközi szinten három csoportja különböztethető meg: az egyéni és közösségi jogok, valamint a területi autonómia elismerése. Ennél erőteljesebb jogot már csak a népek önrendelkezési jogának elismerése jelenthet, amely azonban az önálló államalakulat létrehozását tenné lehetővé, így ennek gyakorlása esetén már nem is nemzetiségekről beszélhetünk. Magyarország egyedül a területi autonómia jogát nem biztosítja, mivel hazánk unitárius állam ezt a jogot hagyományosan azok a nemzetiségek gyakorolhatják, amelyek elkülönült területen élnek és nem szórványként. Hazánkban pedig éppen ez utóbbi jellemző. Az egyéni és kollektív jogokat a nemzetiségi törvény (2011. évi CLXXIX. törvény) határozza meg, amelyek tekintetében különös jelentőséget kap a diszkrimináció tilalma és az emberi méltósághoz való jog. Így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetiséghez (korábban kisebbséghez) tartozás kinyilvánításáról történő döntés az egyén emberi méltóságából fakad, illetve az abból levezetett önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Ugyanakkor az önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Az Alkotmányból nem következik azonban egyetlen meghatározott megoldás. [45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

Az egyéni jogok között említhető az anyanyelvhasználat joga szóban és írásban, a történelem, kultúra és a nemzetiség hagyományainak megismerése, ápolása, gyarapítása, továbbadása, az anyanyelvi képzés és esélyegyenlőség más kulturális szolgáltatásokhoz, a személyes adatok védelme, a névviselés joga, illetve a családi hagyományok ápolása. A közösségi jogok közé tartozik az önazonosság megőrzése és ápolása, a történelmi hagyományok ápolása és gyarapítása, helységnévhasználat, az intézmények létrehozása különös tekintettel az oktatási intézményekre, az ünnepek megtartása és a közösségi jelképek használata. A közösségi jogok különös vetülete a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok létrehozását jelenti, amelyek között az előbbi egyaránt jelenthet települési és területi önkormányzatot, avagy mindkettőt is.

A korábbi törvény alapján a kisebbségi önkormányzatok létrehozását az Alkotmánybíróság is vizsgálta és a nemzetközi szervezetek gyakorlatát vizsgálva a következőket állapította meg:

- a nemzetközi egyezmények alapján az államoknak valamilyen módon biztosítaniuk kell a kisebbségek közügyekben való részvételét, különösen a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában való közreműködést;

- a kisebbségek közügyekben való részvételének biztosítása szoros kapcsolatban áll a demokratikus rendszer, az emberi jogok és a jogállamiság alapkérdéseivel;

- a kisebbségek közügyekben való részvételét biztosító szabályok kialakításánál több tényezőt kell figyelembe venni; ezek között szerepel az adott állam sajátosságainak megfelelő közigazgatási rendszer és az alkalmazásra kerülő választási rendszer, valamint a kisebbségeknek az adott államban való megjelenése (földrajzilag koncentrált vagy szétszórt letelepedés, viszonylag nagy vagy kis lélekszáma stb.) is;

- a nemzetközi kötelezettségek nem zárják ki a választójog korlátozását, ha a korlátozás nem önkényes, nem zárja ki a választójog gyakorlását, nem jár a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével. [34/2005. (IX. 29.) AB határozat]

Az intézményi védelem eszközei között említhető az alapvető jogok biztosának nemzetiségi jogokkal foglalkozó helyettese, aki a közhatalmi és közszolgáltatást végző szervezetek döntéseivel és mulasztásaival kapcsolatos jogsérelmeket kivizsgálhatja. Szintén ilyen intézményi védelmet valósít meg az Országgyűlési képviselők választása kapcsán az az alaptörvényi szintű rendelkezés, amely a nemzetiségek képviseletének biztosítását teszi az állam kötelezettségévé. [Alaptörvény 2. cikk (2) bek.]

**3. A nemzetiségként történő elismerés szabályai**

A negyedik Alaptörvény-módosítás az Alaptörvénybe emelte a korábban az Átmeneti rendelkezésekben szereplő egyes szabályokat, amelyek a nemzetiségek elismeréséről rendelkeznek. A nemzetiségek elismerését, a nemzetiségeket, valamint a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának szabályait egyaránt sarkalatos törvény tartalmazza. A nemzetiségek jogi helyzetét a rendszerváltás után először a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény szabályozta, amely ugyanezen nemzetiségeket sorolta fel azzal a különbséggel, hogy a törvény szövege a roma nemzetiség helyett a cigány kisebbség elnevezést alkalmazta.

Ha ezen kívül további nemzetiség kívánja igazolni, hogy megfelel a feltételeknek, akkor a sarkalatos törvényben szabályozott eljárással válhat a jogszabály szerint nemzetiséggé, amely az Alaptörvény értelmében meghatározott számú, magát a nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti az elismerést. A sarkalatos törvény alapján legalább 1000, magát e nemzetiséghez tartozónak valló választópolgár kezdeményezheti a nemzetiség Magyarországon honos népcsoporttá nyilvánítását. Az eljárás során a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról. Ha az Országgyűlés a döntést elutasítja, egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő.

A nemzetiséggé, illetve a korábbi terminológia szerint kisebbséggé válás feltételeit szintén hasonló módon szabályozta a korábbi törvény is, így már a kezdetektől fogva 1000 fő kezdeményezésével a népi kezdeményezés szabályainak alkalmazásával volt bővíthető a honos népcsoportok köre. Azt a szabályt, hogy az MTA elnökének az állásfoglalását is be kell szerezni a törvényi feltételek fennállásáról, a korábbi jogszabály 2005. november 25-étől hatályos módosítása vezette be.

Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is foglalkozott a nemzetiségek körének bővítésével kapcsolatos kérdésekkel. Az orosz kisebbségi kezdeményezéssel összefüggésben született 27/2006. (VI. 21.) AB határozatában kifejtette, hogy a nemzetiségi törvényben szabályozott népi kezdeményezés a népi kezdeményezésnek egy sajátos esete, amelynek anyagi jogi feltételei eltérnek az országos népi kezdeményezésnek az Alkotmányban is megállapított általános szabályaitól. Ebben az esetben a népi kezdeményezés meghatározott célra, magának a nemzetiségi törvénynek a módosítására, valamely népcsoport kisebbségként való elismerésére irányul. Az alkotmányos testület álláspontja szerint a nemzetiségi törvény pusztán arra kötelezi az OVB-t, hogy szerezze be az MTA állásfoglalását, de nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy az OVB-nek az eljárás mely szakaszában kell megkeresnie állásfoglalás végett az MTA elnökét. A népi kezdeményezésre irányuló eljárásnak két olyan szakasza van, amelyben az OVB elé kerül az ügy. Az első szakasz a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése, a második szakasz az összegyűjtött aláírások benyújtása után az aláírások ellenőrzése és az aláírt aláírásgyűjtő ívek megküldése az Országgyűlésnek. A nemzetiségi törvény szövegéből nem következik az, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően köteles az MTA elnöke állásfoglalásának kikérésére, az OVB e kötelezettségének az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elé terjesztéséig bármikor eleget tehet. A törvény nem tartalmaz utalást arra nézve sem, hogy az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során az OVB döntését az MTA elnökének állásfoglalására figyelemmel kell meghoznia, és nem biztosít hatáskört az OVB-nek arra, hogy az állásfoglalás alapján a nemzetiségi törvényben foglalt, a honos népcsoport tartalmi kritériumainak fennállását vizsgálja. Az OVB hatásköre a népi kezdeményezésre irányuló eljárásban technikai jellegű. A testület arra is rámutatott, hogy az az értelmezés, mely szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az OVB az MTA állásfoglalása alapján vizsgálni köteles azt is, hogy az a népcsoport, amelynek tagjai bizonyságot kívánnak tenni kisebbséghez tartozásukról, megfelel-e a honos népcsoport törvényi kritériumainak, az Országgyűlést a népi kezdeményezés tárgyában megillető döntési hatáskör korlátozását jelentené. [27/2006. (VI. 21.) AB határozat]

Az Országgyűlés eddig már több ízben tárgyalt a nemzetiségek bővítésére irányuló kisebbségi kezdeményezést. Így a 32/2005. (IV. 27.) OGY határozatában a hun kisebbség elismerésével nem értett egyet, a 60/2006. (XII. 20.) OGY határozatában, majd később a 28/2011. (V. 26.) OGY határozatában pedig a bunyevác kisebbség kezdeményezésével nem értett egyet. A zsidó kisebbség kezdeményezését azonban az Országgyűlés nem tárgyalta, bár a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét az OVB hitelesítette, amely döntést az Alkotmánybíróság 2/2006. (I. 30.) AB határozatával is helybenhagyta.

Az Országgyűlés a 34/2012. (IV. 18.) OGY határozatával december 18-át - mint az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól szóló Nyilatkozata elfogadásának a napját - a Nemzetiségek Napjává nyilvánította.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 1-173. §

28/2011. (V. 26.) OGY határozat a bunyevác kisebbség elismerése ügyében

60/2006. (XII. 20.) OGY határozat a bunyevác kisebbség elismerése ügyében

32/2005. (IV. 27.) OGY határozat a hun kisebbség elismerése ügyében

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XXX. cikkéhez:**

**1. Közteherviselési kötelezettség**

Az Alaptörvény e cikke a korábbi Alkotmányban közteherviselésnek nevezett kötelezettségről rendelkezik, amely a közös szükségletekhez való hozzájárulást hangsúlyozza. Mindez tehát elsősorban szemléleti váltást jelent összhangban az Alaptörvény *O)* cikkével, ami szintén a közös feladatokban való közreműködést helyezi előtérbe. Az Alaptörvény a kötelezetti kör meghatározásánál az általános mindenki kifejezést használja, amely ezáltal állampolgársági megkötés nélkül valamennyi természetes és jogi személyre, valamint más szervezetekre vonatkozik.

A közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében az Alaptörvény főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az egyik a teherbíró képesség, a másik a gazdaságban való részvétel. A (2) bekezdés azonban egy további tényező figyelembe vételét is előírja alkotmányos szinten: nevezetesen a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak a figyelembe vételét. A megfogalmazás a polgári forradalmakban követelt arányosság alkotmányi megfelelője egy új szemponttal bővítve: a gyermeknevelés kiadásaival. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg - az állami újraelosztás révén - a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó - bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan - az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit. [31/1998. (VI. 25.) AB határozat]

A korábbi Alkotmány közteherviselésről rendelkező szakasza kapcsán az Alkotmánybíróság több olyan megállapítást is tett, amely elvi szinten mind a mai napig irányadó. Ilyen volt az a döntés, amely még 1991-ben levezette, hogy a közös terhekhez történő hozzájárulás nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem a külföldieket és a gazdálkodó szervezeteket is terheli. [21/1991. (IV. 26.) AB határozat, 62/1991. (XI. 22.) AB határozat] Szintén jelentős az a megállapítás is, amely szerint a jogalkotó köteles arra, hogy az adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis álljon arányban azokkal. (1558/B/1991. AB határozat) A jogalkotó tehát széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. (620/B/1992. AB határozat) Mindez különösen azért fontos, mivel a gyermeknevelés kiadásait az állam többféle rendszerben is kompenzálhatja, így ide tartoznak az adókedvezmények vagy más juttatások.

**2. A gyermekvállalás terheinek figyelembe vétele a közteherviselés során**

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése azon általános szempontokat határozza meg, amelyeket figyelembe kell venni, míg a (2) bekezdés egy további tényezőt határoz meg, nevezetesen a gyermekvállalás kiadásainak figyelembe vételét írja elő. Magyarország a gyermekvállalást több eszközzel is ösztönzi. Ide tartoznak például a személyi jövedelemadóhoz fűződő kedvezmények, a családi pótlék vagy az anyasági támogatások rendszere.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról 29/A. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény XXXI. cikkéhez:**

**1. Honvédelmi kötelezettség**

Az Alaptörvény honvédelmi kötelezettségeket tárgyaló szakasza alapvetően a korábbi Alkotmánymódosítással érintett szövegén alapul, amely alapjaiban kijelöli a törvényi szabályozás sarokpontjait, így rendelkezik az önkéntes tartalékos rendszerről, a honvédelmi kötelezettségről, amely lehet fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, illetve gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítése. Az Alkotmánybíróság honvédelemmel kapcsolatban eddig hozott döntései bár eltérő alkotmányos környezetben születtek, azonban esetenként máig érvényes mondanivalót hordoznak. Ilyen különösen a 46/1994. (X. 21.) AB határozat, amely több olyan kérdést is vizsgált, ami a mai napig aktuális. Így vizsgálta a testület a polgári szolgálat szabályait, amely az indítványozók szerint egyfajta kényszerű munkakötelezettséget jelent. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a polgári szolgálat jogintézménye alkotmányos rangra is emelkedett. Ekként egy alkotmányos rendelkezés alkotmányellenessége nem állítható. Ezen felül is alkotmányosnak minősítette a jogok egymásra tekintettel történő korlátozását, így a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség egymást kölcsönösen korlátozza. Hasonló a helyzet a munka szabad megválasztásához való jog és a honvédelmi szolgálati kötelezettség között. Az utóbbinak mindegyik alkotmányos formája - nemcsak a kifogásolt polgári szolgálat, hanem a fegyveres és a fegyver nélküli katonai szolgálat is - értelemszerűen korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását.

Alkotmányossági kérdés a tekintetben merülhet fel, hogy az alkotmányi rendelkezéseket végrehajtó törvények valóban olyan mértékben korlátozzák-e az egyik alapjogot, amilyet egy másik alapjog vagy kötelezettség érvényesülése megkíván. Más indítványozók a nőkre vonatkozó eltérő rendelkezéseket kifogásolták. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a hadkötelezettség tekintetében a kérdés szintén nem vizsgálható már, hiszen a szabályokat az Alaptörvény tartalmazza, más kötelezettségek kapcsán azonban érvényes marad a testület azon álláspontja, amely szerint nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a törvényhozó a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor tekintetbe veszi a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, amely szerint a hadviselés a férfi nem képviselőinek feladata. A nők ilyen pozitív diszkriminációja tehát nem sérti az alkotmányos szabályokat. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

**2. Önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer**

Magyarországon az általános, békeidőben is fennálló hadkötelezettség eltörlése hosszabb folyamat útján ment végbe. A rendszerváltás után először a NATO-csatlakozás idején csökkent a sorkatonai szolgálat időtartama 12 hónapról előbb 9 hónapra, később pedig 9 hónapról 6 hónapra. 2001-ben népszavazással kísérelték meg megszüntetni a sorkatonai szolgálatot, ám az Alkotmánybíróság döntése [50/2001. (XI. 22.) AB határozat] nyomán a kérdést végül nem hitelesítették, figyelemmel az Alkotmány akkori szövegére. 2002-ben már a kormányprogram is tartalmazta a hadkötelezettség béke idején történő megszüntetését, majd a honvédelemről szóló 2004. évi CV. törvény már csupán rendkívüli állapot és megelőző védelmi helyzet idején írta elő a katonai szolgálatot.

**3. Hadkötelezettség előírása**

A honvédelemről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) a honvédelmi kötelezettséget az Alaptörvény szövege alapján az állampolgárok kötelezettségeként határozza meg, amelynek két fő alapformája van: személyes és vagyoni szolgáltatási kötelezettség. Az Alaptörvény a honvédelmi kötelezettségnek ugyanezen elemeit határozza meg: így a személyes szolgáltatások közé tartozik a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség. A hadkötelezettség ismét csak több részből tevődik össze: lehet katonai szolgálati kötelezettség, amely lehet fegyveres vagy fegyver nélküli, valamint lehet járulékos szolgálati kötelezettség, mint az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettség. A katonai szolgálati kötelezettség alapján a hadkötelesek sor, tartalékos és póttartalékos szolgálatot teljesítenek. A sorkatonai szolgálat célja a hadköteles személy elméleti és gyakorlati kiképzése, illetőleg felkészítése a haza védelmével kapcsolatos katonai feladatokra, ezen belül meghatározott parancsnoki beosztás ellátására.

A fenti elemek közül a hadkötelezettségnek a katonai szolgálati kötelezettsége az, ami rendkívüli állapot, tehát hadiállapot, illetve háborús veszély esetén fennáll a szükséges időtartamig, illetve megelőző védelmi helyzet idején pedig legfeljebb 12 hónapig. Ezen rendkívüli jogrendek kihirdetésének szabályait szintén az Alaptörvény határozza meg: főszabály szerint a rendkívüli állapot kihirdetéséhez a képviselők kétharmados többsége szükséges, míg a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmados többsége. Az Alaptörvény alapján tehát ezen esetekben tekinthető indokoltnak a hadkötelezettség visszaállítása. A hadkötelezettség a nagykorú magyar állampolgár férfiakat terheli abban az esetben, ha magyarországi lakóhellyel rendelkeznek. E tekintetben az Alaptörvény a korábbi törvényi szabályokat emelte alkotmányos rangra. A pontos szabályokat a honvédelmi törvény határozza meg, azzal, hogy az alsó korhatárt az Alaptörvény rögzíti 18. életévben, míg a felső korhatárról az Alaptörvény nem rendelkezik. Ez utóbbit a honvédelmi törvény határozza meg, bár potenciálisan hadkötelessé minősíti a 40. életévüket betöltötteket. [2011. évi CXIII. törvény 5. § (4) bek. *k)* pont] Fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése iránt a kérelmet a sorozásig lehet benyújtani lelkiismereti okból, amely határidő jogvesztő jellegű. Ilyennek kell tekinteni minden olyan indokot, amely összefügg a kérelmező személyiségét meghatározó valamely lényeges vallási, erkölcsi vagy egyéb természetű meggyőződéssel. A kérelmet a katonai igazgatás területi szervének vezetője bírálja el, akinek döntése ellen bírósághoz lehet fordulni. A bíróság nemperes eljárásban dönt.

**4. Honvédelmi munkakötelezettség**

A honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait szintén a honvédelemről szóló sarkalatos törvény tartalmazza. Az Alaptörvény előírása alapján a honvédelmi munkakötelezettség minden nagykorú magyar állampolgárt - tehát férfiakat és nőket is - terhel, akinek magyarországi lakóhelye van. A férfiak esetében a 65. életév, míg a nők esetében az 55. életév jelenti a felső korhatárt. A honvédelmi munkakötelezettség rendkívüli állapot idején vezethető be az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében, amelynek keretében a kötelezettek a képességeiknek és egészségi állapotuknak megfelelő fizikai vagy szellemi munkát teljesítenek a kijelölt munkahelyen. A honvédelmi munkakötelezettség alól mentes személyek körét szintén a Hvt. 12. §-a tartalmazza.

**5. Polgári védelmi kötelezettség**

A polgári védelmi kötelezettség szintén nemcsak a férfiakat, hanem minden magyar állampolgárt terhel. A polgári védelmi kötelezettség egyrészt fennáll a honvédelem, másrészt a katasztrófavédelem keretében. A honvédelem körében az egyes polgári védelmi szervezetek humanitárius feladatokat látnak el, míg fegyveres összeütközés alatt olyan feladatokat látnak el, amelynek célja a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásának leküzdésére és a túlélés feltételeinek megteremtésére. A Hvt. 11. §-a felsorolja továbbá a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat is. A katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény alapján a polgári védelmi kötelezettség olyan személyes kötelezettség, amely az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében rendelhető el. Szintén a nagykorú magyar állampolgárokat terheli az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig. A polgári védelmi kötelezettség - hasonlóan a hadkötelezettséghez - az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában. A polgári védelmi megjelenési és szolgálatadási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a kötelezett lakóhelye szerint illetékes polgármester határozatban rendeli el és a felmentési okok megállapítása is az ő hatásköre.

**6. Gazdasági és anyagi szolgáltatások kötelezettsége**

A gazdasági és anyagi szolgáltatásokkal kapcsolatos részletes rendelkezéseket szintén sarkalatos törvény tartalmazza. A kötelezettség akkor rendelhető el, ha a honvédelem érdeke vagy a katasztrófavédelem és a honvédelmi feladatok ellátása más módon nem, vagy nem megfelelő időben, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki. Sarkalatos törvény alapján a kötelezettség kiterjed mind valamely gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére, tevékenységtől való tartózkodásra, vagy adatok közlésére. Az elrendelő szervek közé tartozik a Kormány, annak felhatalmazása a miniszter, a megyei védelmi bizottság elnöke vagy a polgármester. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért főszabály szerint a polgári jog szabályai szerint kártalanítás jár.

A honvédelmi kötelezettség körében elszenvedett károk megtérítésére vonatkozó szabályokat szintén vizsgálta az Alkotmánybíróság. A testület elismerte, hogy a haza védelmében az állampolgárok károkat szenvedhetnek el. Az Alkotmány nem tartalmaz arra vonatkozóan rendelkezést, hogy az állam a haza védelme során elszenvedett vagyoni és nem vagyoni károkért teljes kártalanítást köteles nyújtani, mikor eleget tesz fenti kötelezettségeinek. A kár bekövetkezte ebben az esetben az állam által elháríthatatlannak minősül, és a károsultnak nincs jogalapja, hogy annak megtérítését a károkozón kívül mástól, így például az államtól követelje. A haza védelme során elszenvedett sérelmek, veszteségek teljes megtérítésére az azokat elszenvedő állampolgárnak nincs alanyi joga, de a jogalkotó rendszerint a károk teljes megtérítését rendeli el békeidőben. Teszi ezt általában azért, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítésére ösztönözzön, de a teljes térítés alapja a békeidőben az a meggondolás is, hogy ekkor a tényleges fegyveres szolgálat az állampolgároknak, azon belül a honvédelmi kötelezettség által érintett állampolgároknak csak kis részét érinti. Más a helyzet akkor, ha a haza védelmét igénylő esemény az állampolgárok többségét tényleges szolgálati kötelezettséggel terheli, és a honvédelmi kötelezettség teljesítése során vagy honvédelmi kötelezettségtől függetlenül polgári lakosként az esemény következtében az állampolgárok többsége vagy tömege sérelmet szenved, az állam saját rendelkezése alatt álló vagyona pedig olyan mértékben csökken, hogy nem áll rendelkezésre a teljes kártalanításhoz szükséges összeg. Ekkor a veszteségek lehetőség szerint egyenlő elosztása lehet csupán a cél, a károsultak teljes kártalanítása nem megvalósítható. [2/1998. (II. 4.) AB határozat]

**Kapcsolódó joggyakorlat**

BH1989. 441. I. A honvédelmi kötelezettséget teljesítő személy részére meg kell téríteni az életének, egészségének vagy testi épségének sérelméből eredő, e kötelezettségek teljesítésével összefüggő kárát. A honvédségi szerveknek az ilyen igényt elbíráló határozata bírósági úton felülvizsgálható. A bíróság az ilyen igény elbírálása során annak az eldöntésére is jogosult, hogy a kár szolgálati jogviszony keretében következett-e be. Kivételt képez a társadalombiztosítási jellegű szolgáltatások (baleseti járadék, rokkantsági nyugdíj stb.) iránti igények elbírálása, ebben a körben ugyanis kizárólag a honvédségi szervek hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy az igény honvédelmi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben keletkezett-e.

II. Kármegosztás honvédségi szolgálati viszony keretében bekövetkező baleseti kár elbírálása során [16/1978. (III. 1.) MT rendelet 1-2. §]. A felperes 1986 februárjában a Magyar Néphadseregben teljesített szolgálatot, mint ht. hallgató. 1986. február 7-én délután a felperes és katonatársai az alakulat KISZ-klubjának büféjében kávéztak. Kávézás közben a felperes egyik barátját és katonatársát, A. F-et a pulton talált fokhagymával ingerelte. A fokhagymát A. F. orra alá tartotta, azzal hadonászott, annak ellenére, hogy a nevezett többször kérte, hagyja abba ezt a játékot. Végül is A. F. a bejáratnál levő ruhafogast hátrálás közben, hirtelen mozdulattal maga elé kapta. A ruhafogas egyik ága belecsapott a folyton előre mozgó felperes jobb szemébe. A felperes jobb szemén súlyos sérülést szenvedett. A sérülés miatt kettős látása és ezzel összefüggésben 30%-os munkaképesség-csökkenése keletkezett.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 1-18. §

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 52-72. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

***AZ ÁLLAM***

Az Országgyűlés

**Alaptörvény 1. cikkéhez:**

**1. Az Országgyűlés közjogi pozíciója**

Az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó részének első fejezeti egysége az Országgyűlésre vonatkozik, amely a tágabb értelemben vett kormányzati rendszer meghatározó eleme és egyben hagyományos alkotmányjogi tárgykör. Az alkotmányokban, alaptörvényekben a jogalkotó meghatározza a legfontosabb szabályokat, leszűkítve ezzel a törvényalkotó hatáskörét a saját szabályozására. Az Alaptörvény parlamentre vonatkozó része alapvetően a korábbi Alkotmány szabályaira épül, amely a rendszerváltás utáni csaknem végső formáját az alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény által nyerte el. Ez utóbbi az ún. MDF-SZDSZ paktumon alapult. A fejezet legjelentősebb módosítása a korábbi Alkotmány időszakában 1997-ben történt meg, a népszavazási szabályok Alkotmányba építése által. Az Alaptörvény lényegében ezt a megoldást követi azzal, hogy külön fejezetbe foglalja az Országgyűléssel, illetve a népszavazással kapcsolatos szabályokat. Az Alaptörvény 1. cikke az Országgyűlés közjogi pozícióját határozza meg a népszuverenitás, illetve hatalommegosztás elve alapján. Ennek megfelelően a parlament a népszuverenitás letéteményese, annak legfőbb szerve, amely azonban nem jelent sem hatalomkoncentrációt, sem azt, hogy a jogkörének ne lennének alkotmányos korlátai. Ez utóbbi korlátok részben az államszervezeten kívüli közjogi korlátokat jelentik, másrészt a hatalommegosztás eszmerendszerén belülieket. Ilyen korlát rögtön az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében foglalt felsorolás, amely azonban nem zárt taxációt tartalmaz, hanem a korábbi alkotmányos szabályokhoz hasonlóan meghatározza a legfontosabb hatásköröket, azzal, hogy ezt egyéb alkotmányi szintű szabályok is kiegészítik. A felsorolás azonban más oldalról az Országgyűlés hatalomgyakorlásának mintegy biztosítéka, hiszen e hatásköröket kizárólag ez a szerv gyakorolhatja és más állami szerv nem.

**2. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörei**

*A) Az Alaptörvény megalkotása és módosítása*

Az első és egyben legfontosabb hatáskör az alkotmányozó hatalom gyakorlása, amely az Alaptörvény megalkotásának és módosításának jogával ruházza fel a parlamentet. E jogkör az országgyűlési képviselők abszolút kétharmados többségével gyakorolható, tehát valamennyi képviselő kétharmadának egyetértésével. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan a viszonylag rugalmas alkotmányok közé sorolható, mivel bár speciális eljárási szabályok vonatkoznak a megalkotására, ugyanakkor a módosítás, illetve az újraalkotás szabályai nem jelentenek nehezen teljesíthető korlátot a jogalkotónak. Hazánkban elsősorban a többségi szavazástól történő elhatárolást írták elő annak érdekében, hogy ne kizárólag a kormánytöbbség akarata tükröződjön az Alaptörvényben, hanem széleskörű konszenzus alapján jöjjön létre. Merev alkotmányok esetében előfordulhat, hogy az alkotmány módosítását vagy megalkotását egyben népszavazáshoz kötik vagy kétkamarás parlamentek esetében speciális eljárási rendet alkalmaznak.

Lényeges, hogy az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan a hatáskörök meghatározása során különválasztja az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatáskörét. Ez főként a tekintetben volt lényeges, amikor népszavazási kezdeményezéseket nyújtottak be abban az időszakban, amikor a kizárt népszavazási tárgykörök között csupán az Alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezései szerepeltek. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök közvetlen választására irányuló kérdés megengedhetősége kapcsán megállapította, hogy az Alkotmány, mint alaptörvény, amely az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy már több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el. [1260/B/1997. AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat]

A szervezeti azonosság ellenére különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az alkotmányban szabályozott eljárás szerint. Az alkotmányos rendelkezések egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány (illetve Alaptörvény) elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) - választópolgári kezdeményezésre - népszavazással nem módosítható. Az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom, nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat]

*B) Törvényalkotás*

A törvényalkotó hatáskör a legfontosabb és legmagasabb rangú jogszabályok alkotására ad lehetőséget az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával megsemmisített jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény még felsorolta a kizárólagos törvényalkotási tárgyköröket, azonban az új Alaptörvény ilyet már értelemszerűen nem tartalmaz. Ez utóbbiak megalkotására ugyanis az akkor még létező szerv, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogkörének korlátozása érdekében volt szükség, amely jogosult volt az országgyűlést helyettesítő jogkörében a törvényeket pótló törvényerejű rendeleteket alkotni. Ilyen jogszabály létrehozására már 1987 óta nincsen lehetőség, így ezen okból is értelmét vesztette az említett rendelkezés. A törvényalkotás és rendeletalkotás hazai viszonyát vizsgálva a törvények elsőbbsége állapítható meg, hiszen az Országgyűlés bármely tárgykörben törvényt alkothat és a rendeletek alkotása csupán a törvényi szabályokat egészítheti ki, illetve olyan tárgykörre szorítkozhat, amelyet a törvényalkotás még úgymond nem fedett le. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor megállapította, hogy a Kormány rendeletalkotó hatásköre - ellentétben az Országgyűlés törvényalkotási jogkörével - az Alkotmány (Alaptörvény) által erőteljesen korlátozott. Az alkotmányos rendelkezések között találhatók olyan szabályozási tárgyakat, amelyeket csak törvényben lehet szabályozni (kizárólagos törvényhozási tárgyak), amelyekben a Kormány nem jogosult rendeletalkotásra, és a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel. A Kormány nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés - az alkotmányos rendelkezések keretei között - bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. A törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában a jogforrási hierarchia elve érvényesül, ami azt jeleni, hogy a törvények a kormányrendeleteket hatályon kívül helyezhetik, módosíthatják, illetőleg ha a kormányrendelet ellentétbe kerül a törvénnyel, a Kormány köteles a törvényellenesség megszüntetésére. Ennek megfelelően a Kormánynak törvényben adott jogalkotási felhatalmazás nem biztosít a Kormány számára kizárólagos jogalkotási jogkört. Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével, korlátozásával bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotási jogkört. Így az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult valamely társadalmi viszony jogszabályi rendezésére, nem zárja ki az Országgyűlés hatáskörét arra, hogy törvényt alkosson az adott társadalmi viszony szabályozására. [46/2006. (X. 5.) AB határozat] A törvényalkotás rendjét részben az Alaptörvény, részben a Házszabály [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat] (a továbbiakban: Házszabály) és részben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény határozza meg.

*C) Költségvetés elfogadása és végrehajtás jóváhagyása*

A központi költségvetés és más alrendszerek (mint az elkülönített állami pénzalapok vagy a társadalombiztosítás) költségvetése bár formáját tekintve szintén törvény, az Alaptörvény a korábbi Alkotmány szabályaihoz hasonlóan szintén kiemeli, és külön is említi a hatáskörök között. A költségvetés alkotása és a Kormány végrehajtásra történő felhatalmazása *(appropriáció)* klasszikus parlamenti hatáskör a közpénzügyek témakörében. Ez utóbbit az Alaptörvény hiánypótló jelleggel külön fejezetben szabályozta, hiszen a korábbi Alkotmány egy nagy hiányossága volt, hogy a költségvetés megalkotásával kapcsolatos alapvető szabályokat a nemzetközi tendenciák ellenére sem tartalmazta. A költségvetés megalkotásával kapcsolatos rendelkezéseket az Alaptörvény mellett szintén a házszabályi rendelkezések, valamint az államháztartási törvény tartalmazza.

*D) Nemzetközi szerződések*

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás szintén nem új szabály. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos szabályok alapján az Országgyűlés jogosult arra, hogy a kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződésekre felhatalmazást adjon, míg más szerződések esetében a Kormány jogosult erre. A felhatalmazás alapján a Kormány, illetve a köztársasági elnök jogosult eljárni. Azt, hogy a nemzetközi szerződés milyen szempontok alapján minősül kiemelkedő fontosságúnak. Ilyen, ha a szerződés olyan tárgykört érint, amelyről minősített többséggel elfogadott vagy egyéb törvény rendelkezik, az alapvető jogok és kötelességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érinti, hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaz, magyar joghatóság alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozza, vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyéb kérdést érint. Alaptörvény által deklaráltan a parlament hatáskörbe tartozik a békekötés, amely szintén egy speciális nemzetközi szerződés.

*E) Közjogi méltóságok megválasztása*

A törvényalkotás mellett az Országgyűlés másik klasszikus hatásköre a legfontosabb személyi döntések meghozatala. A parlament által választott személyek a teljes államszervezetet átfogják, és egyben reprezentálják, amely egyben azt is biztosítja, hogy az adott személy által vezetett szervezet legitimációját az Országgyűléstől nyerje el. Jellemző, hogy a választott személyek ciklusideje elkülönül a parlamenti ciklusidőtől: általában jelentősen hosszabb annál. A köztársasági elnök esetében öt év, Alkotmánybíróság elnöke és tagjai esetében tizenkét év, Kúria elnöke és legfőbb ügyész esetén kilenc év a ciklusidő, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit hat évre, míg az Állami Számvevőszék elnökét tizenkét évre választják meg. A negyedik Alaptörvény-módosítás ezen Alaptörvényben felsorolt tisztségek közé emelte az Országos Bírósági Hivatal elnökét is, akit szintén 9 évre választanak meg. E megoldás szintén a hatalommegosztás elvének megvalósítását szolgálja. Az itt felsorolt személyek megválasztása titkos szavazással és kétharmados többséggel történik és a megválasztott személyek a parlament előtt esküt tesznek. Egyes közjogi méltóságok esetében nem csak a tisztség keletkezése kötött az Országgyűlés döntéséhez, hanem a tisztség megszűnése is. Ennek szabályait végigtekintve az egyes személyek kapcsán az állapítható meg, hogy a parlament erősebb jogköröket gyakorol a végrehajtó hatalom irányába, mint például az igazságszolgáltatás körébe tartozó szervek kapcsán.

*F) A miniszterelnök megválasztása*

Az Alaptörvény a közjogi méltóságok közül külön is kiemeli a miniszterelnök megválasztását, illetve a bizalmi kérdésről történő szavazást, amely azonban az új szabályozás alapján már nem jelenti a kormányprogramról történő döntést is. [Smuk Péter: The Parliament. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 121. o.] A bizalmi kérdésről szóló döntés egyben megszüntetheti a Kormány és a miniszterelnök megbízatását is. A miniszterelnökkel kapcsolatos döntéseket külön pontban említi a normaszöveg a fenti közjogi méltóságoktól. Az Alaptörvény megoldása e téren eltér a korábbi Alkotmány által alkalmazottól. Ennek az lehet a magyarázata, hogy a miniszterelnök megbízatásának keletkezése esetében több tényező is eltér a fent említett tisztségekétől. Így a miniszterelnök megválasztásához a képviselők többségének a szavazata szükséges és ez esetben a szavazás sem titkos. Ez az esetkör egyben a végrehajtó hatalommal való legjelentősebb kapcsolatos is jelenti.

*G) Képviselő-testület feloszlatása*

A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan lehetőség van arra, hogy az Országgyűlés feloszlassa azt a képviselő-testületet, amely alaptörvény-ellenesen működik. Az erre vonatkozó részletes szabályokat az Alaptörvény helyi önkormányzatokat tárgyaló alfejezete is tartalmazza. [Alaptörvény 35. cikk (5) bek.] Az Országgyűlés a Kormány előterjesztése alapján hozza meg a döntését, amely előtt ki kell kérni az Alkotmánybíróság véleményét is. További eljárási rendelkezés, hogy az ülésre meg kell hívni az adott település polgármesterét. Az Alkotmánybíróság eddigi eljárásai során kinyilvánította, hogy kizárólag jogkérdésben nyilvánít véleményt, így az indítványban előadottak ténybeli megítélésével nem foglalkozik. Az eddigi eljárások során megállapította, hogy a képviselő-testület a működésével akkor sérti az alkotmányos szabályokat, ha huzamosabb ideig nem ülésezik, nem gyakorolja a hatáskörét, illetve nem dönt hatósági ügyekben. Külön problémakört jelent ezekben az ügyekben a polgármester, illetve a képviselő-testület közötti konfliktus, amelyet a képviselő-testület bizonyos esetekben úgy kíván „megoldani”, hogy az ülések megtartását lehetetlenné teszi. Ezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmét a testület, hogy mind a helyi képviselő-testület, mind a polgármester alkotmányos intézmény. Erre tekintettel kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik a közöttük lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből az következik, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja a feladatai ellátásában.

A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányellenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket. [24/2000. (VII. 6.) AB határozat]

A képviselő-testület feloszlatása esetén választásokat kell tartani. Ennek megtartásáig a képviselő-testület, illetve a polgármester jogosítványait a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője gyakorolja. Ezen eljárások egyebekben a polgármesterrel szemben indított eljárások során is fontosak. Ilyen a polgármester fegyelmi felelősségre vonása, vagy az ellene történő perindítás a tisztsége megszüntetése iránt. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatban azonban az Országgyűlés más hatásköröket is gyakorol, így továbbra is dönt egyes területszervezési ügyekben: mint a másik megyéhez csatolás, a megyehatárok megváltoztatása, a megyék elnevezése, összevonása, szétválása vagy a megyei (jogú) várossá nyilvánítás vagy a fővárost érintő döntések. A felsoroltak esetében döntését a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter kezdeményezésére a Kormány előterjesztése alapján hozza a parlament, amely diszkrecionális joggal dönt. Szintén az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a helyi önkormányzatokat érintő legfontosabb szabályok megalkotása, úgymint a helyi önkormányzatok jogállásával, feladat- és hatásköreivel vagy a vagyonnal kapcsolatos szabályok megállapítása.

*H) Hadiállapot és békekötés, különleges jogrend és katonai műveletek*

Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés *d)* pontja kapcsán már kifejtésre került, hogy a legjelentősebb nemzetközi szerződések megkötése szintén az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Kétség kívül ilyen szerződés a békekötés vagy a döntések közül a hadiállapot kinyilvánítása. Ilyen döntések meghozatalához a képviselők kétharmados támogatottsága szükséges.

Az előző helyzettel is összefügghetnek a különleges jogrendeket érintő döntések, valamint a katonai műveletekben történő részvétel elhatározása. A különleges jogrendekről az Alaptörvény külön fejezetben rendelkezik.

Az Országgyűlés ezek közül a rendkívüli állapotot, illetve a szükségállapotot és a megelőző védelmi helyzetet jogosult kihirdetni, amennyiben nincsen akadályoztatva. Bár a fegyveres erők felett történő rendelkezés joga klasszikus parlamenti hatáskör, e jog gyakorlása mégsem korlátlan. Így rendkívüli állapot idején a honvédelem irányítása a Honvédelmi Tanácsot illeti meg. E tekintetben jelentősebb eltérés található a korábbi Alkotmányhoz képest, amelynek szövegezése a NATO-csatlakozás után módosult jelentősebben. Ekkor módosították azt a szabályt, amely abszolút kétharmados többséget igényelt a minősített helyzetek kimondásához, míg az ez utáni szabályok alapján elegendő volt a jelenlevő képviselők kétharmados többségének a támogatása. Az ekkor hatályos Alkotmány továbbá megkülönböztette a honvédség hazai és külföldi alkalmazásának esetköreit. Ilyen megkülönböztetést az Alaptörvény már nem tartalmaz és visszatért az abszolút kétharmados szabály alkalmazásához.

*J) Közkegyelem*

A kegyelmezés joga a köztársasági elnököt, illetve az Országgyűlést illeti meg. Az államfő az egyéni kegyelmezés jogát gyakorolja, míg a parlament közkegyelmet adhat, amit törvényi formában alkot meg (amnesztiatörvény). A büntetőjogi szabályok alapján többféle kegyelem különböztethető meg: így létezik eljárási (pertörlés), végrehajtási, illetve mentesítési kegyelem. Amnesztiát általában a büntetőeljárás hatálya alatt állók, illetve az elítéltek kaphatnak, amely az amnesztiatörvényben meghatározott bűncselekményekre, az elkövetők egy szélesebb körére vonatkozhat. Bár az Országgyűlést semmilyen jogi vagy egyéb előírás nem köti a téren, hogy mely személyeket, illetve mely bűncselekmények elkövetőit részesíti kegyelemben, általában a gondatlan, illetve a csekélyebb súlyú szándékos bűncselekmények elkövetőire nézve hoznak ilyen kedvezmény-szabályokat. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében már kifejtette, hogy a közkegyelem az Országgyűlésnek az Alkotmányban foglalt felhatalmazáson alapuló olyan közhatalmi aktusa, amelyet szabad belátása szerint gyakorol. Senkinek nincs a közkegyelemre alanyi joga. Az Alkotmány a közkegyelem gyakorlása tekintetében nem ír elő feltételeket és korlátozó rendelkezéseket sem tartalmaz. [40/B/1990/3. AB határozat] Ezért az Országgyűlés azon döntése, miszerint a közkegyelemre utóbb méltatlanná válik az, aki a törvény hatálybalépését követően öt éven belül olyan szándékos bűncselekményt követ el, amelyért végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. [39/1991. (VII. 3.) AB határozat]

*K) Egyéb hatáskörök*

Az Országgyűlés feladat-meghatározása nyitott jellegű, így maga az Alaptörvény is akként rendelkezik, hogy az Országgyűlés számára nem csak az Alaptörvény, hanem egyéb törvényi szintű szabályok is állapíthatnak meg további hatásköröket. Ilyet tartalmaz például a már említett helyi önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény) is a területszervezési eljárások kapcsán.

Több olyan hatáskör van azonban, ami a korábbi Alkotmányban szerepelt, ám az Alaptörvényben már nem tartalmazza azokat. Ez a társadalmi-gazdasági terv elfogadása, amely megfogalmazás valójában nem tükrözte a rendszerváltás utáni fogalmi rendszert. A Kormány programjáról történő döntés, amely a miniszterelnök megválasztása kapcsán sem szerepel a továbbiakban az alkotmányos szabályok között. Ennek magyarázata, hogy az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése alapján a miniszterelnök jogosult meghatározni a kormány politikáját.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 32-38. §

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 66., 114. §

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 125. §

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 1-31. §

2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról 7. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Smuk Péter: The Parliament. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 111-130. o.

**Alaptörvény 2. cikkéhez:**

**1. Az országgyűlési képviselők megválasztása**

Az Alaptörvény 2. cikke tartalmazza az országgyűlési képviselő-választások kapcsán alkalmazandó választási elveket, amely rendelkezés szorosan összefügg a választójogosultság Alaptörvény XXIII. cikkében meghatározott szabályaival. A választási alapelvek a következők: a választójog általánossága és egyenlősége, a választás közvetlen, szabad és titkos jellege.

A választójog általánossága azt jelenti, hogy minden nagykorú állampolgár rendelkezzen szavazati joggal az ún. természetes kizáró okokat kivéve. Ez utóbbiakat részletesen az Alaptörvény XXIII. cikke sorolja fel és az Alaptörvény negyedik módosítása folytán a Záró és vegyes rendelkezések 24. pontja. A választójog általánossága nemzetközileg, illetve Európa-szerte a XX. század közepétől vált általános kívánalommá. A korábbi időszakban a választójog gyakorlását az államok valamiféle cenzushoz kötötték, amely lehetett vagyoni, műveltségi vagy akár nemi alapú is. A ma alkalmazott természetes kizáró okok csupán a társadalom szűk körét érintik, az így meghatározott korlátozások indokoltnak és szükségszerűnek tekinthetők. A választójog egyenlőségének elve alapján valamennyi választójoggal rendelkező személy azonos értékű szavazati joggal rendelkezik. Mindez azonban csupán a választásban egyenlő jogokkal történő részvételt jelenti és nem azt, hogy mindenki szavazata ténylegesen ugyanolyan hatású. A választójog egyenlőségét az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleménye a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét. Ez ténylegesen azt jelenti, hogy a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell történnie, ennek során figyelembe vehetők a földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak. Az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. A választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén pedig érvényesíteni kell az elfogulatlanság elvét és meg kell akadályozni, hogy a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerüljenek. Az elv megsértését jelenti a *gerrymandering*, azaz a választókerületi manipuláció, amely a választás eredményének előzetes befolyásolását célozva a választókerületek átrajzolásával a politikai erőviszonyok mesterséges átalakítása törekszik, illetve a kisebbségek politikai részvételének megnehezítését okozza.

A kérdést az Alkotmánybíróság is kénytelen volt értelmezni, hiszen az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma nem pontosan egyezik meg. A testület arra az alkotmányossági kérdésre kereste a választ, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kell-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. Az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy az egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember-egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Az egyenlő választójog ezért szoros kapcsolatban áll a jogállamiság elvével. A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a teljes lakosságon belül a választójoggal rendelkezők aránya nem mutat érdemi eltérést az ország különböző területein, ezért jelen határozatban a választójog egyenlőségét a választópolgárok tekintetében értelmezte. Másként ítélendő meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve - közvetve - politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. A tartalmi egyenlőség szempontjából annak nincs jelentősége, hogy az országgyűlési képviselő-választás során konkrétan hány szavazat eredményez mandátumot. A többségi rendszerekben ugyanis a megegyező nagyságú választókerületekben is elkerülhetetlenül eltérő számú szavazat eredményez mandátumot, tekintettel arra, hogy az egyes kerületekben eltérhet a versengő jelöltek (pártok) száma és támogatottsága, valamint kerületenként különböző a szavazásban ténylegesen részt vevő választópolgárok száma. Következésképpen a „lehetőleg azonos súlyú”, illetőleg „a közel azonos súlyú” szavazatok követelménye nem vonatkozhat a szavazásban résztvevő választópolgárok - egyéni jelöltre és területi listára - ténylegesen leadott szavazataira és azok egymáshoz való viszonyára. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem követelhető meg, hogy a mai magyarországi választási rendszerben az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma pontosan megegyezzen. Ehhez hasonlóan az sem várható el, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma pontos arányban álljon a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. [22/2005. (VI. 17.) AB határozat]

A szavazás közvetlensége azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak. Közvetett választások esetében általában elektorok útján történik a választás, ahol a választópolgárok az elektorokat választják meg, majd az elektorok megszavazzák a jelöltet. A szavazás titkosságának elve alapján a választópolgárok titkosan adhatják le a szavazataikat, anélkül, hogy az nyilvánosságra kerülne. A titkosság követelményét az Alkotmánybíróság már igen korán, még 1990-ben kénytelen volt értelmezni az ajánlószelvényekkel összefüggésben. Az indítványban ugyanis azt sérelmezték, hogy az ajánlószelvényen fel kell tüntetni a személyes adatokat. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a rendszer nem sérti a tikosság követelményét. Az alkotmányos szabályok ugyanis az országgyűlési képviselők titkos szavazással való választását írja elő. A titkosság követelményének nem lehet olyan kiterjesztő értelmezést tulajdonítani, hogy a titkosság nem csupán a szavazásra, hanem a választással kapcsolatos valamennyi eljárásra, így például a választók nyilvántartásának összeállítására, illetőleg a jelölésre is irányadó. Az ilyen kiterjesztő értelmezés ugyanis - azon túlmenően, hogy semmiféle jogszabályi alapja nincs - beláthatatlan káros következményekkel járna, mivel gyakorlatilag kizárná a jelölés törvényességének ellenőrzését, hiszen azonosító adatok hiányában nem lehetne megállapítani, vajon a szükséges ajánlások mindegyike az adott választókerületben lakó, választójoggal rendelkező állampolgártól származik-e, illetőleg nem származik-e ugyanattól a személytől egynél több ajánlás. Kétségtelen, hogy az ajánlási szelvényen több olyan személyi adat található, amelyek alapján külön-külön is meg lehet állapítani a választópolgár kilétét. Ám ez az adott esetben, az Alkotmánybíróság megítélése szerint, nem tekinthető indokolatlan „túlbiztosításnak”, hanem a választások törvényességét szolgáló garancia, hiszen ilyen módon egy azonosító adat - például a személyi szám - illetéktelen személy tudomására jutása és jogosulatlan felhasználása esetén is viszonylag nagy biztonsággal ki lehet deríteni az ajánlószelvény meghamisítását. [2/1990. (II. 18.) AB határozat]

A külképviseleti szavazás kapcsán az Alkotmánybíróság már a titkosság elvének sérelmét állapította meg, amiért a szavazat tartalma kideríthető. Megerősítette, hogy a szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetőleg megállapítható. A szavazás titkossága a választásokkal szemben támasztott feltétlen érvényesülést kívánó követelmény, amelyet az államnak minden körülmények között biztosítania kell. A szavazás titkosságát sérti az is, ha a szavazatok számlálása során rekonstruálható a választópolgár által leadott szavazat tartalma, a szavazatszámláló bizottság meg tudja állapítani, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le. [32/2004. (IX. 14.) AB határozat]

Nem szerepel azonban az Alaptörvényben az országgyűlési képviselők száma. A korábbi Alkotmányban alkotmánymódosítás folytán rögzítették, hogy a parlament legfeljebb kétszáz képviselőből állhat. A mandátumok keletkezésére vonatkozó pontos szabályokat a választási törvénynek kell meghatároznia. Így az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény rögzítette, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc. Ebből százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országgyűlési képviselőt pedig országos listán választanak. A területi lista tehát az új választási törvény folytán megszűnik.

A Magyarországon alkalmazott választási rendszerekben többségi, illetve az arányos rendszerek keverednek. A választási rendszerek meghatározó elemei közé tartozik a választókerületi struktúra (egy-, illetve többmandátumos az adott választókerület), a szavazati struktúra (egy- vagy többszavazatos a rendszer), illetve a mandátumszerzés módja (többségi, arányos és vegyes rendszerek), amelyek közül az utóbbi tekinthető a leglényegesebbnek. A többségi rendszerek között megkülönböztethető a relatív és az abszolút többségi rendszer. Az előbbi esetében az a jelölt nyeri el a mandátumot, aki a többi jelölthöz képest megszerzi a mandátumok többségét, míg az utóbbi esetében, aki az összes szavazat több mint a felét megszerzi. Az arányos rendszer lényege, hogy a mandátumokat a leadott szavazatok arányában osszák ki. A nehézséget az jelenti, hogy míg a szavazatok aránya valamilyen tört számban fejezhető ki, addig a mandátumok természetes személyeket képviselnek, így azt az optimális matematikai módszert kell kidolgozni, amely a legjobban megközelíti az arányosságot. A módszerek két nagy csoportba sorolhatók: természetes hányados, illetve osztós módszerek. A magyar választási rendszerek az alkalmazott módszerek kombinációját jelentik.

A 2011. évi CCIII. törvény alapján valamennyi országgyűlési egyéni választókerületekben egy országgyűlési képviselő választható. Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, összefüggő területet alkossanak, és a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen. Az országos listán pártlista, illetve nemzetiségi lista állítható. A nemzetiségek képviselete a listás választás kapcsán valósul meg. A nemzetiségek ún. kedvezményes kvótával juthatnak a parlamentbe, amelyet úgy kell kiszámítani, hogy az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani néggyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta. A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget pedig nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben, aki a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt. A nemzetiségi képviselettel kapcsolatos szabályokat csupán az Alaptörvény hatálybalépést követő első általános választást követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.

**2. A nemzetiségek országgyűlési képviselete**

A nemzetiségek országgyűlési képviseletének szabályozása és ezáltal a képviselet garanciális szabályainak megteremtése régi kívánalom a hazai alkotmányjogban. Az ezzel kapcsolatos szabályokat először a korábbi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXVII. törvény tartalmazta. Az ezzel kapcsolatos részletes szabályokat azonban a parlament hosszú ideig nem alkotta meg. Az Alaptörvény ezt a követelményt alkotmányos szintre emelte, amely lehetővé teszi, hogy a szabályok meg nem alkotása esetén mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg az Alkotmánybíróság. A nemzetiségi képviselettel kapcsolatos részletes rendelkezéseket az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény tartalmazza. Az Alaptörvény negyedik módosításával az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 21. pontjába illesztett szabályok szerint a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét első ízben az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell csak biztosítani.

**3. Az országgyűlési választások időpontja**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan rögzíti az általános választások időpontját, amelyet továbbra is négyévente április, illetve május hónapban kell megtartani. Kivételt jelent az alól, ha az Országgyűlés a feloszlásáról dönt vagy feloszlatja a köztársasági elnök. Ez utóbbi esetekben ugyanis időközi választást kell tartani az Alaptörvény 3. cikk (6) bekezdése alapján kilencven napon belül.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 1-300. §

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 1-25. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Lijphart Arend: Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford, Oxford University Press, 1994.

**Alaptörvény 3. cikkéhez:**

**1. Az Országgyűlés alakuló ülése és összehívása**

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló üléssel kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. E szabály biztosítja, hogy az Országgyűlés működése folyamatos legyen. Az alakuló ülést a köztársasági elnök hívja össze a választást követő 30 napon belüli időpontra. Az ülés lebonyolításának szabályait a Házszabály, míg 2012. április 20-ától részben a házszabályi rendelkezések, részben pedig az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza részletesen. Az alakuló ülés jogkövetkezménye nemcsak a korábbi Országgyűlés megbízatásának a megszűnése, hanem ezzel az időponttal szűnik meg a korábbi parlament képviselőinek a megbízatása, valamint a Kormány megbízatása, amely az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként tevékenykedik tovább.

**2. Az Országgyűlés feloszlása**

A megbízatás az általános szabályok előtt is megszűnhet. Ez történhet az Országgyűlés általi önfeloszlatással, illetve a köztársasági elnök általi feloszlatással. Az önfeloszlatás lehetséges okát nem határozza meg az Alaptörvény, arról az Országgyűlés dönthet. Ez általában valamilyen politikai vagy legitimációs válság hatására következhet be. Az önfeloszlatásnak csak időbeli korlátja van: rendkívüli állapot, illetve szükségállapot idején a parlament nem dönthet feloszlásáról és a köztársasági elnök sem oszlathatja fel. [Alaptörvény 48. cikk (7) bek.]

**3. Az Országgyűlés feloszlatása**

Az Országgyűlés feloszlatására a köztársasági elnök jogosult önálló politikai döntésével. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

Ez az Alaptörvény alapján két esetben lehetséges. Az egyik a korábbi Alkotmányban is szerepelt. Nevezetesen, ha az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg. Ebben az esetben ugyanis a demokratikus államszervezet működésének olyan súlyos zavara következik be, amely az új választások kiírásával oldható meg. A másik, egy a korábbi Alkotmányban nem szereplő helyzet: a közpénzügyek tárgykörébe tartozó súlyos *ex lex* állapot, amikor az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el a parlament. Kikerült viszont a szabályozásból az a korábbi Alkotmányban szereplő eset, amely akkor is lehetőséget adott a feloszlatásra, ha az Országgyűlés - ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején - tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól.

**4. A feloszlatáshoz szükséges vélemények**

A feloszlatás eljárásjogi korlátja, hogy az államfő a feloszlatás előtt kérje ki a miniszterelnök, a Házelnök, valamint a frakcióvezetők véleményét. A véleményük akceptálása azonban már nem feltétel, az eljárásjogi követelmény a vélemény kikérésével teljesül. Itt is érvényesül, hogy rendkívüli, illetve szükségállapot idején az Országgyűlés nem oszlatható fel.

**5. A feloszlatás időbeli korlátja**

A köztársasági elnök a feloszlatásra vonatkozó jogát csak addig az időpontig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés meg nem választja a miniszterelnököt, illetve el nem fogadja a költségvetést. Ez tehát azt jelenti, hogy a feloszlatásra irányuló eljárás bármely okból történő megindulása esetén is megakasztja a folyamatot a mulasztás pótlása, így tehát akár a 3. cikk (4) bekezdésében írt vélemények kikérése után is megtörténhet a választás, illetve a költségvetés feloszlatása és ezekben az esetekben a köztársasági elnök feloszlatásra irányuló joga megszűnik.

**6. Az Országgyűlés új választása feloszlása vagy feloszlatás után**

Feloszlatás esetén 90 napon belül az Alaptörvény alapján kötelező választásokat tartani, amelyeket a köztársasági elnök ír ki. Rendkívüli állapot, illetve szükségállapot idején a feloszlott vagy feloszlatott Országgyűlés is összehívható. Erre rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, illetve szükségállapot idején az államfő jogosult. A választási eljárás lebonyolítására a 2013. évi XXXVI. törvény irányadó.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 1-300. §

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 28-54. §

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 4-12. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Smuk Péter: The Parliament. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 111-130. o.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 4. cikkéhez:**

**1. A képviselők jogállása**

Az országgyűlési képviselők jogállásával kapcsolatban az Alaptörvény a korábbi szabályokhoz hasonlóan elsősorban a megszűnés kérdéskörét rendezi részletesebben és szintén alaptörvényi szinten garantált a képviselők mentelmi joga, valamint a tevékenység köz érdekében történő gyakorlása. A további szabályokat az Alaptörvény is a törvényalkotó hatáskörébe utalja, amelyet az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény tartalmaz.

A köz érdekében történő tevékenykedés a szabad mandátum elvének alkotmányi megfogalmazása és egyben a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal. [2/1993. (I. 22.) AB határozat]

A mandátum szabad jellege azonban nemcsak a választópolgárok, hanem a párt viszonyában is érvényesül, hiszen ha a képviselő kilép vagy kizárják a pártból, mandátuma akkor is sértetlen marad. A párt jogi eszközökkel a szabad mandátummal rendelkező képviselőt nem kényszerítheti a pártérdek képviseletére. Szintén a mandátum szabadsága tükröződik abban, hogy a képviselők jogai és kötelezettségei egyformák. Így nem tehető különbség a képviselők között a tekintetben, hogy listáról vagy egyéni választókerületből kerültek-e a parlamentbe, illetve hány szavazattal nyerték el megbízatásukat. Az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozata nyomán azt is biztosítani kell, hogy a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők ténylegesen tagjai lehetnek az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságainak, különös tekintettel az összes képviselőre kiterjedő részvételi lehetőség és a helyek arányos elosztásának módjára.

**2. A mentelmi jog és javadalmazása**

A mentelmi jog a zavartalan képviselői munka Alaptörvény által garantált biztosítéka, amely egyrészt felelőtlenséget, másrészt sérthetetlenséget biztosít, kereteit törvény határozza meg. A mentelmi jog alapján a képviselő bíróság vagy hatóság előtt - képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően - nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. A mentesség azonban nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és az olyan bűncselekményekre, mint a közösség elleni izgatás, a nemzeti jelkép megsértése, a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal. Büntetőeljárást csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet indítani a képviselő ellen, míg szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, illetve büntető-eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni vagy a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás vagy az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet.

A felelőtlenség a képviselői minőségben tett munkára, felszólalásokra és nyilatkozatokra vonatkozik, ám nem abszolút szerkezetű, hiszen az eddigi szabályok szerint sem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmazásra, a becsületsértésre, valamint a képviselő polgári jogi felelősségére. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménynek minősítette, hogy a képviselői felelősségmentesség kiterjedjen az országgyűlési képviselőnek a képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő - a közügyek megvitatásával kapcsolatos - értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására. A mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény továbbá, hogy a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan. [34/2004. (IX. 28.) AB határozat]

A sérthetetlenség a képviselői minőségen kívüli cselekményekre vonatkozik és feltételes eljárási mentességet biztosít. A szabad mandátum elvének biztosítéka emellett a képviselő anyagi függetlenségének a biztosítása. A képviselői összeférhetetlenség magyarázata szintén a hatalommegosztás elvében rejlik. A jogalkotó ezzel védi a törvényhozói hatalom függetlenségét más hatalmi ágak irányába. Az összeférhetetlenség esetköreit az Alaptörvény nem határozza meg, hanem sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja.

**3. Az országgyűlési képviselői megbízás megszűnése**

A megbízatás megszűnésének esetköreit már a korábbi alkotmány is szabályozta. Az Alaptörvény ezeket részben átvette, részben tovább bővítette azzal, ha a képviselő nem vesz részt egy éven keresztül a testület munkájában. A felsorolás taxatív, tehát további esetkörök nem állapíthatók meg. Az okok közötti van objektív és szubjektív alapú is, valamint rendes és rendkívüli okok is megkülönböztethetők, mely utóbbiak esetén a mandátum a lejárta előtt szűnik meg.

A megszűnés rendes és egyben objektív formája, ha a mandátum azért szűnik meg, mert az Országgyűlés megbízatása is megszűnik. Ez ténylegesen nem a választásokat jelenti, hanem az új Országgyűlés alakuló ülését.

A képviselő halála objektív, ámde rendkívüli ok, amely automatikusan megszünteti a mandátumot. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján ennek tényét az ülést vezető elnök jelenti be az Országgyűlésnek.

Az összeférhetetlenség kimondása már rendkívüli és szubjektív indok, amelynek megállapítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A jelen levő képviselők kétharmados többsége szükséges ennek megállapításához. Az összeférhetetlenségi ügyek intézésének szabályait az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és a házszabályi rendelkezések tartalmazzák.

A képviselő lemondása szintén szubjektív és rendkívüli esemény, amikor saját elhatározásából szünteti meg a mandátumot. A lemondás a képviselő egyoldalú jognyilatkozatával történik, amely nem kötött elfogadó nyilatkozathoz. A lemondást a házelnökhöz kell benyújtani, a képviselő képviselői megbízatása a lemondás benyújtásával szűnik meg.

A megválasztásához szükséges feltételek hiánya alapvetően a választójog elvesztését jelentheti, de a pontos esetköreit szintén az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. Ezek közé tartozhat, ha a képviselő már nem magyar állampolgár, jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti, jogerős ítélet alapján büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, ha bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárta, vagy ha közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll. Ebben az esetben azonban a feltételek hiányát maga a parlament állapítja meg kétharmados többséggel.

Szintén megszüntetik a mandátumát annak a képviselőnek, aki egy éven át egy esetben sem vesz részt a testület munkájában. Ezt a szubjektív és rendkívüli okot a parlament jogosult megállapítani a jelenlevő képviselők kétharmados többségével. A magyar jogrend hasonló szabályt eddig a helyi önkormányzati képviselők kapcsán tartalmazott. A szankció alkalmazásáról az Országgyűlés bármely képviselő írásbeli indítványára határozhat. A határidő számítása az Alaptörvényének Záró és vegyes rendelkezései 13. pontja alapján már 2012. január 1-je után megkezdődhet. A szabályt korábban az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek 10. cikke tartalmazta.

**4. A képviselői megbízatás megszűnéséhez előírt többség**

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a képviselői megbízatás megszűnésének azon esetköreihez, amelyek nem objektívek (mint a halál), és nem a képviselőtől függenek (mint e lemondás) a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat kell. Ide tartozik annak megállapítása, hogy az országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges feltételek hiányoznak, az összeférhetetlenség kimondása, és annak megállapítása, hogy az országgyűlési képviselő egy éven keresztül nem vett részt az Országgyűlés munkájában.

**5. A képviselő jogállása és javadalmazása**

A képviselők jogállása és a javadalmazásának szabályozása sarkalatos törvényi szabályozás körébe tartozik. A jogállás kérdését az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szabályozza, amely 2012. április 20. napja után alkalmazandó is. A javadalmazás vonatkozásában azonban továbbra is hatályban maradt az Országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LXVI. törvény, amelyet a - várhatóan 2014-ben - következő választások után az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény vált fel. A 2014-ig hatályos szabályok szerint a képviselő javadalmazásra jogosult, amely tiszteletdíjból (alapdíj és pótdíj), választókerületi pótlékból és lakhatási támogatásból áll. Az alapdíj a mindenkori köztisztviselői illetményalap hatszorosa. A 2014-től hatályos szabályok alapján a képviselő tiszteletdíja megegyezik a helyettes államtitkár illetményének összegével. A tisztségek betöltése után további díjazás jár.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 73-103. §

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 1-25. §

1990. évi LVI. törvény az Országgyűlési képviselők javadalmazásáról 1-14. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Smuk Péter: The Parliament. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 111-130. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 5. cikkéhez:**

**1. Az Országgyűlés üléseinek nyilvánossága**

Az Alaptörvény alapján főszabályként érvényesül az országgyűlés üléseinek nyilvánossága, amely egyben a demokrácia megnyilvánulási formája is. Zárt ülés tartása csak abszolút kétharmados többséggel rendelhető el, ám azt a parlament saját belátása alapján dönti el, hogy erre milyen okból kerül sor. A korábbi alkotmánytól eltérően az Alaptörvény már nem tartalmaz megkötést arra nézve, hogy zárt ülés tartását ki kezdeményezheti. Zárt ülést egy vagy több napirendi pont, illetve napirend előtti felszólalás tárgyalása céljából is lehet tartani és zárt üléssé nyilvánítható a nyilvános ülés egy része is. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény hatályos rendelkezései szerint. Zárt ülésen - a 2012. április 20-ától hatályos rendelkezések alapján - a képviselőkön kívül csak a tanácskozási joggal rendelkező személyek, a háznagy, valamint az Országgyűlés Hivatalának oda beosztott munkatársai és a jegyzőkönyvvezetők vehetnek részt.

A zárt ülésen hallgatóság - ideértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is - nem vehet részt.

A nyilvánosság elve többrétű: jelenti a jegyzőkönyvek, illetve parlamenti dokumentumok, a sajtó, illetve a karzat nyilvánosságát is. A tanácskozás jegyzőkönyve bárki által hozzáférhető, akár az internetről is letölthető. A karzat nyilvánossága azt biztosítja, hogy az állampolgárok személyesen is jelen legyenek az üléseken. A parlament munkáját azonban nem zavarhatják és be kell tartaniuk a Házszabály vonatkozó rendelkezéseit. A sajtó nyilvánosságát szintén további szabályok pontosítják, így elsősorban a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

**2. Az Országgyűlés tisztségviselői**

Az Alaptörvény meghatározza az Országgyűlés szervezeti vázának alapvető szabályait. Tisztségviselőknek az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján az elnök, az alelnök és a jegyzők minősülnek, 2013. január 1-jétől a háznagy is. Az elnök a házszabályi rendelkezések, az Országgyűlésről szóló törvény és az Alaptörvény szerint is kiemelt jelentőséggel bír, így például jogosult a köztársasági elnököt helyettesíteni. Az alelnökök és a jegyzők feladatait az Országgyűlésről szóló törvény határozza meg, ám arra vonatkozóan nincs általános jogi előírás, hogy hány jegyzőt választanak. Ez mindig az adott parlament politikai kompromisszumának az eredménye. A háznagy tisztsége már korábban is létezett és eredetileg 1949-ig állt fenn, aki a 2013. január 1-jétől hatályos szabályok alapján a házelnök munkáját segíti. Háznaggyá országgyűlési képviselő (a továbbiakban: képviselő) vagy olyan személy választható, aki megfelel a közszolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó feltételeknek. A háznagy a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.

**3. A parlamenti bizottságok**

A parlamenti bizottságok közül az állandó bizottságokat nevesíti az Alaptörvény, ám az Országgyűlésről szóló törvény alapján ideiglenes bizottságok is felállíthatók. A parlament bizottsági rendszere viszonylag szabad, annyi kötöttséggel, hogy az Országgyűlésről szóló törvény meghatározza, hogy milyen állandó bizottságokat kötelező felállítani. Az állandó bizottságoknak csak képviselő tagjai lehetnek. Szerepük javaslattétel, véleményezés és ellenőrzés, egyes meghatározott esetekben pedig ügydöntő jogkörrel is eljárhatnak. A bizottságok működési rendjének szabályozása kapcsán az Alkotmánybíróság is felállított követelményeket.

**4. A képviselőcsoportok**

Az Alaptörvény ismeri a frakciók, illetve más néven képviselő-csoportok alakításának a jogát, amelynek részletes szabályait szintén a házszabályi rendelkezések határozza meg. A házszabályi rendelkezések a frakcióknak, illetve a frakcióvezetőknek többletjogosítványokat biztosít. Így a frakcióvezetők tagként részt vesznek a Honvédelmi Bizottság munkájában, a Házbizottságban szavaznak, napirend előtt jogosultak felszólalni, illetve más javaslattételi jogokkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mindaddig, amíg a jelenlegi választási rendszer érvényesül, az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát megkapta, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határoz meg. Az ilyen párt képviselőcsoportjának létrehozásához és működéséhez szükséges létszám a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma. [27/1998. (VI. 16.) AB határozat]

A házszabályi rendelkezések alapján képviselőcsoportot a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők állíthatnak. Az előző általános választásán közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz, illetve azok jogutódjához tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására is jogosultak. Képviselőcsoportot a 2012. április 20-ától hatályos szabályok szerint legalább 12 képviselő alakíthat.

Az Alkotmánybíróság legutóbb a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában vizsgálta a frakcióalakítás házszabályi rendelkezéseit. Megállapította, hogy házszabályi rendelkezések 2012. április 20-tól hatályos szabályai - amely a korábbi 10 főről 12-re emelte a frakcióalakításhoz szükséges képviselői létszámot és bevezette, hogy képviselőcsoportot a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak - nem ütköznek az Alaptörvénybe.

**5. Az Országgyűlés határozatképessége**

Az Alaptörvény csak a határozatképesség követelményét határozza meg, amelyet a már klasszikussá váló többségi elv alapján szabályozott. Amennyiben az Országgyűlés nem minősül határozatképesnek, a házszabályi rendelkezések alapján az ülést vezető elnök megkísérelheti a határozatképesség helyreállítását. A bizottságok határozatképességére vonatkozó szabályokat a házszabályi rendelkezések állapítják meg.

**6. Az Országgyűlés határozathozatali rendje**

A döntéshozatal rendjére vonatkozó szabályokat csupán általános jelleggel tartalmazza az Alaptörvény. Az Alaptörvény alapján a főszabály az egyszerű többséggel hozott döntés, ami a jelenlevő képviselők több mint a felét jelenti. Az Alaptörvény emellett felhatalmazást ad arra, hogy a házszabályi rendelkezések is minősített többséghez kössenek bizonyos döntéseket. Házszabályi rendelkezéseket tartalmaz az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény is. Az általánostól eltérő döntéshozatali módokat az Alaptörvény is ismer, ezek között olyan is van, amelyhez az összes képviselő többségének a szavazata szükséges - ilyen például a miniszterelnök megválasztása - és olyan is, amelyhez a jelenlevő képviselők kétharmados többsége szükséges. Ide tartozik például a köztársasági elnök, a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek, az Állami Számvevőszék elnökének vagy a köztársasági elnök megválasztása.

**7. Az Országgyűlés működésének és tárgyalásának szabályai**

A Házszabály már 1990 óta alkotmányos intézmény. Az Országgyűlés működési rendjét tartalmazza normatív határozati formában - igazodva a parlamenti közjogi hagyományokhoz. Elfogadásához a jelenlevő képviselők kétharmados többsége szükséges továbbra is. A negyedik Alaptörvény-módosítás által megállapított új rendelkezés szerint az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezések alapján fegyelmi jogkört gyakorolhat az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A fegyelmi és rendészeti jogkörrel kapcsolatos szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. A rend fenntartásához szükséges intézkedéseket az Országgyűlés elnöke, illetve az elnök kezdeményezésére az Országgyűlés teheti meg. Ilyen intézkedés a tárgyra térésre történő felszólítás, a szómegvonás, a rendreutasítás és a képviselő ülésnapról történő kizárásának vagy pénzbírság kiszabáságnak kezdeményezése, amely utóbbiról az Országgyűlés határoz. Ennél is súlyosabb szankció akkor alkalmazható, ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmaz vagy azzal fenyeget. Olyan rendzavarás esetén, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Rendészeti jogkört a házelnök és az ülést vezető alelnök gyakorolhat, amely alapján jogosult arra, hogy az Országgyűlési Őrséggel kivezettesse a képviselőt. Az intézkedésekkel szemben kifogást lehet benyújtani.

**8. Az Országgyűlés ülésezésének rendje**

Az Alaptörvény alapján a parlament rendszeres ülésezésével kapcsolatos szabályokat viszont sarkalatos törvényben kell meghatározni, ami lényeges változás a korábbi szabályokhoz képest, hiszen a korábbi szabályok szerint erre vonatkozóan nem volt általánosan kötelező jogszabályi előírás. Ez 2012. április 20. napjától az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

A korábbi Alkotmány ismerte az ülésszak, ülés fogalmát is, amely a Házszabály alapján ülésnapokból áll, ezek várható számát az ülés összehívásakor kellett jelezni. Jelenleg az ezekkel kapcsolatos szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. A szabályozatlanság problémája már 1999-ben felmerült, amikor az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy háromhetenkénti ülésezés megengedhető-e. Az Alkotmánybíróság áttekintve az európai államok alkotmányait és házszabályait megállapította, hogy az Országgyűlés működésének folyamatossága az Alkotmányban előírt rendes ülésszakok szabályozásából eredően alkotmányos követelmény. Bár elismerte a parlament nagyfokú szabadságát a szabályozás tekintetében, de rámutatott, hogy a folyamatosság akkor biztosított, ha az Országgyűlés úgy állapítja meg az ülésezés rendjét, hogy a rendes ülésszakok alatt az ülések az ésszerű időtartamot meg nem haladóan követik egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alkotmányban meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását. [4/1999. (III. 31.) AB határozat]

**9. Az Országgyűlés biztonsága**

Az Alaptörvény az Országgyűlés biztonsága érdekében alaptörvényi alkotmányos jogállást biztosított az Országgyűlés Őrségének, amelynek szabályait az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. Az Országgyűlési Őrség legfőbb feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, amely mellett ellátja a házelnök személyi védelmét, a tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos, protokolláris és más feladatokat. Az Országgyűlési Őrség fegyveres szervnek minősül, amely a házelnök irányítása alatt áll. A törvény részletezi az országgyűlési őrség szervezetét és irányítását, a feladat- és hatásköreit, valamint az azokkal szemben igénybe vehető jogorvoslati eszközöket.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 1-60. §

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 1-119. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Smuk Péter: The Parliament In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration Budapest, 2012., 111-130. o.

**Alaptörvény 6. cikkéhez:**

**1. A törvénykezdeményezési jog**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan biztosítja a törvénykezdeményezés jogát a köztársasági elnöknek, a Kormánynak, az országgyűlési bizottságoknak és a képviselőknek. A törvénykezdeményezés joga tehát lehet egyéni, illetve kollektív jog, hiszen a képviselők egyénileg, illetve a bizottságokon keresztül is jogosultak törvényt kezdeményezni. A Házszabály alapján a képviselő törvényjavaslata esetében azonban nem automatikus a tárgysorozatba vétel: ez csak abban az esetben történhet meg, ha a kijelölt bizottság is támogatja a kezdeményezést. Ettől azonban a frakcióvezető kezdeményezésére - korlátozott számban - el lehet térni az Országgyűlés döntése alapján. A törvénykezdeményezés monopóliumával a Kormány bír, hiszen a legtöbb és legjelentősebb javaslatokat a Kormány nyújtja be. Ezt erősíti az az Alaptörvény Záró rendelkezés 4. pontjában foglalt szabály is, amely a Kormányt kötelezi arra, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjessze.

A törvényalkotás tényleges folyamatát a házszabályi rendelkezések tartalmazzák részletesen. Az Alaptörvényben a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan csupán a leglényegesebb momentumok találhatók meg, mint a törvénykezdeményezés, illetve a kihirdetés szabályai, amely utóbbi egyben a jogszabály érvényességi kelléke is. A parlament törvényalkotási eljárása valójában a törvényjavaslat tárgysorozatba vételével kezdődik meg és a Házelnök aláírásával zárul. A kettő közötti folyamatot teljes egészében a házszabályi rendelkezések határozza meg. A törvényjavaslat tárgyalása egy többlépcsős folyamat, amelyben a bizottságok is fontos szerepet játszanak. Az általános vita során a koncepcionális kérdéseket vitatják meg és ennek tartama alatt van lehetőség módosító indítványt benyújtani. Az általános vita lezárása után következhet a részletes vita, amelynek során a módosító indítványokat tárgyalják meg. Új módosító indítványt ekkor már nem lehet benyújtani, tehát nem lehet olyan szakaszt érinteni, amelyhez az általános vita alatt nem érkezett módosító indítvány. Lehetőség van azonban kapcsolódó módosító javaslat benyújtására, amely értelemszerűen valamely módosító indítványhoz kapcsolódhat. A részletes vitát lezáró szavazások után a törvényszöveget egységes szerkezetbe foglalják, majd az elfogadására a zárószavazáson kerülhet sor. A zárószavazás után következhetnek az aláírások: a törvényt az Országgyűlés elnökének, majd a köztársasági elnöknek kell aláírni, ez azonban már a kihirdetés része.

**2. Az Országgyűlés előzetes normakontrollja**

Az Alaptörvény az előzetes normakontroll egy speciális változatát szabályozza azzal, hogy lehetővé teszi, hogy a zárószavazás után, de még az Országgyűlés elnökének az aláírása előtt az Országgyűlés megküldje az elfogadott törvényt az Alkotmánybíróságnak. Annak elkerülése érdekében, hogy ugyanazon törvényjavaslatot az Alkotmánybíróságnak több fázisban is meg kelljen tárgyalni, az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés csak a zárószavazás után dönthet arról, hogy kérjen-e előzetes normakontrollt. Az eljárásra az indítványt a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke teheti meg még a zárószavazás előtt, amelyről az Országgyűlés határoz a zárószavazást követően. Az elfogadott törvényt ezután az Országgyűlés elnöke küldi meg az Alkotmánybíróságnak vizsgálatra.

**3. A kihirdetési eljárás**

A kihirdetés folyamatát szintén az Alaptörvény szabályozza, részletesebben, mint a korábbi Alkotmány. A törvény kihirdetése a fentiek alapján a törvényhozás befejező szakasza, amelyben a törvényhozó hatalomhoz tartozó Országgyűlés mellett egy más, semleges hatalmi tényező is szerephez jut. Az államfő e szerepe a hatalommegosztás elvéből is következik. A kihirdetési eljárás két szakaszra osztható: az egyik a promulgáció, vagyis a köztársasági elnök általi aláírás, a másik pedig a publikáció, azaz a hivatalos lapban történő megjelentetés.

A kihirdetés az államfő számára egyszerre jelent jogot, illetve kötelezettséget. Az Alaptörvény e téren a korábbi Alkotmányhoz képest jelentősen eltérő szabályokat tartalmaz. Egyrészt szabályozza az Országgyűlés elnökének az aláírási kötelezettségét is, akinek 5 nap áll rendelkezésére. Ez összefüggésben áll azzal, hogy az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollt törvény esetén már nemcsak a köztársasági elnök, hanem az Országgyűlés indítványára is folytathat. Amennyiben a parlament kezdeményezte az alkotmányos testület eljárását, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá a javaslatot, ha nem állapítottak meg alaptörvény-ellenességet. Szintén eltérés, hogy az Alaptörvény egyrészt lerövidíti az államfő számára az aláírás érdekében biztosított határidőt 15 napról 5 napra, másrészt szélesíti azon intézkedések körét, amelyet az államfő megtehet a kihirdetésre megküldött törvénnyel kapcsolatban.

**4. A köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll**

A köztársasági elnök egyik eszköze az előzetes normakontroll, amely az alkotmányossági aggályokat hivatott elhárítani és azt biztosítja, hogy alaptörvény-ellenes jogszabályt az államfőnek ne kelljen aláírnia. Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság ilyenkor 30 napon belül dönt az indítványról és az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja. Újratárgyalás után ismételten kérhető alkotmánybírósági vizsgálat, amelyet már tíz napon belül köteles a testület lefolytatni.

**5. A köztársasági elnök által kezdeményezett politikai vétó: a visszaküldés joga**

A korábbi szabályok alapján az államfő visszaküldhette az Országgyűlésnek megfontolásra a javaslatot, illetve előzetes normakontrollt kérhetett az Alkotmánybíróságtól. A visszaküldés egyfajta halasztó hatályú politikai vétó gyakorlását jelenti, amely az alkotmányos demokráciák bevett eszköze a törvényhozó hatalom ellenpontozására. Az államfőt tehát aláírás előtt megilleti egyfajta mérlegelési jog annak eldöntésére, hogy egyetért-e a törvénnyel vagy sem. A megfontolásra visszaküldésnek számos oka lehet, így lehetnek társadalmi, politikai vagy gazdasági okai, amelyeket mint államfői észrevételt közölni kell a visszaküldéssel egyidejűleg. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján az Országgyűlés akkor is köteles a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalására, ha a köztársasági elnök észrevételei nem tartalmaznak új érveket és szempontokat. Az újratárgyalás intézménye ugyanis a hatalommegosztás elvét konkretizálja. A parlament részletes kötelezettségeit szintén a Házszabály tartalmazza. Így az Országgyűlés azt köteles hatvan napon belül napirendre tűzni és ismét megtárgyalni. Arra vonatkozóan azonban nem terheli kötelezettség a parlamentet, hogy az észrevételeknek megfelelően módosítsa a törvényt, így azt akár változatlan formában is elfogadhatja. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az érdemi újratárgyalást biztosító eljárási szabályoknak garanciális jelentőségük van a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése szempontjából. Ha az Országgyűlés a köztársasági elnök által visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásának feltételeit nem biztosítja, az az alkotmányos szabályok megsértését eredményezi és a törvény közjogi érvénytelenségéhez vezet. A hatalommegosztás elvéből következően a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok üléseIn E jogok nem jelentenek egyben kötelezettséget is. A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított jogosítványa vonatkozik a törvény újratárgyalására is, távolléte azonban nem akadályozza meg az újratárgyalást. [62/2003. (XII. 15.) AB határozat]

Az államfő továbbá visszaküldheti a törvényt akkor is, ha az előzetes normakontrollt ő vagy az Országgyűlés kezdeményezte. E szabály a 2012. január 1-jén ülésező Országgyűlés vonatkozásában is alkalmazható.

**6. Az alkotmánybírósági eljárás**

Az Alkotmánybíróság mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárása esetén soron kívül, de legfeljebb 30 napon belül hoz döntést. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja az Alaptörvény-ellenességet a köztársasági elnök, illetve az Országgyűlés által kezdeményezett eljárás esetén az Országgyűlés elnöke sem írhatja alá az elfogadott törvényt. Ebben az esetben az Országgyűlésnek a törvényt ismételten meg kell tárgyalni az Alaptörvény-ellenesség elhárítása érdekében.

**7. A köztársasági elnök aláírási kötelezettsége**

Az Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdése azt az eljárást szabályozza, amikor az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet. Ebben az esetben a köztársasági elnök más eszközzel nem élhet és az Alaptörvény előírása alapján haladéktalanul alá kell írnia a törvényt és el kell rendelnie a kihirdetést. A köztársasági elnök aláírása után a hivatalos lapban történő kihirdetés következik, amely a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény VII. fejezete alapján a Magyar Közlönyben történő megjelentetéssel történik meg. A jogalkotási törvény foglalkozik a kihirdetett jogszabály helyesbítésének a kérdésével is, amelyre akkor kerülhet sor, ha a jogszabály megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől. A kihirdetés és a hatálybalépés kérdései szorosan összefüggnek a jogállamiság követelményével is.

**8. Az ismételt előzetes normakontroll**

Az Alaptörvény immáron lehetővé tette az ismételt alkotmányjogi vétó alkalmazását is. Tehát abban az esetben, ha a törvényt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, és emiatt az Országgyűlés azt újratárgyalta, akkor az újratárgyalás következtében elfogadott új törvény esetén ismételten kérhető előzetes normakontroll. Erre a 6. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés és a 6. cikk (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök is jogosult. Erről az indítványról az Alkotmánybíróság soron kívül és még rövidebb határidőn belül - mindössze 10 napon belül - határoz.

**9. A köztársasági elnök alkotmányossági és politikai vétójának kombinálása**

Az alkotmányossági és a politikai vétó eszközét a korábbi Alkotmány szövegezése alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köztársasági elnök nem kombinálhatta egymással. Ezt akkor az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy a korábbi Alkotmány ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csupán egy alkalommal teszi lehetővé az egyet nem értésének közlését, ezért az újratárgyalás eredményeként elfogadott törvényt nem küldheti meg sem az Alkotmánybíróságnak, és ismételten nem küldheti vissza az Országgyűlésnek sem megfontolásra. Ez ugyanis a törvényalkotási eljárás indokolatlan meghosszabbodását eredményezné, és ellentétes lenne a köztársasági elnök számára biztosított jogkör céljával, funkciójával, a hatalommegosztás részeként érvényesülő ellensúlyok és kölcsönös ellenőrzések logikájával. Az ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik. [62/2003. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alaptörvény alapján a két eszköz már kombinálható oly módon, hogy visszaküldés után az államfő akkor kérheti az Alkotmánybíróság vizsgálatát, ha a módosított rendelkezések vagy az eljárási követelmények megsértésére hivatkozik. Amennyiben a visszaküldés után az Országgyűlés a törvényt változatlan formában fogadja el, akkor a köztársasági elnök csak az eljárási követelmények megsértésére hivatkozhat.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 23-24. §

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 98-112. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 7. cikkéhez:**

**1. A plenáris ellenőrzés eszközei: a kérdés**

Az Alaptörvény 7. cikke a parlamenti ellenőrzés egyes eszközeit szabályozza. A plenáris ülésen megvalósuló formák közül - hasonlóan az előző Alkotmányhoz - az interpellációt és a kérdést tárgyalja, de rendelkezik a bizottsági ellenőrzésről is. Az Alaptörvényben nem szereplő eszközök közül említhető a beszámoló, a jelentéstétel vagy a tájékoztató. Az interpelláció és a kérdés plenáris ellenőrzés leggyakoribb és egyben legelterjedtebb eszközei, amelyek szinte valamennyi európai parlament ismer. Mindkét eszköz az országgyűlési képviselő egyéni joga, amellyel főként az ellenzék él. A Házszabály szerint hetente legalább kilencven percet kell biztosítani ezek megtárgyalására, ám a lebonyolításával kapcsolatban már az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény is tartalmaz rendelkezéseket.

**2. A plenáris ellenőrzés eszköze: az interpelláció**

A két eszköz közül az interpelláció az ellenőrzés erősebb eszköze, mivel itt lehetőség van a válasz minősítésére. A kérdés esetében a képviselő kérdést intéz, amire a megkérdezett válaszol. Célja, hogy a kérdező felvilágosítást kapjon valamilyen közérdekű ügyben. Interpelláció esetében a kérdező magyarázatot vár és a válaszra reflektál, amelyben kinyilvánítja, hogy a kapott választ elfogadja-e vagy sem. Amennyiben nem fogadja el, akkor arról az országgyűlés szavaz és amennyiben a plénum is elutasítja azt, akkor az interpellációt a hatáskörrel rendelkező bizottságnak kell kiadni. A bizottsági jelentés alapján ismét az Országgyűlés hoz döntést. Akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni.

Az Országgyűlésről szóló törvény szerint, ha az interpelláció vagy a kérdés az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök válaszol, ha több minisztert érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó minisztert.

Az azonnali kérdések órájának intézményét részben az Országgyűlésről szóló törvény, részben a Házszabály szabályozza. Ennek alapján minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, az Országgyűlés ülésén a napirendben feltüntetett időpontban a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani kérdés közvetlen feltevésére és megválaszolására. Az azonnali kérdések órájában az Alaptörvény szerint válaszadásra kötelezettek kötelesek az ülésteremben tartózkodni.

A legfőbb ügyész interpellálhatóságát 2010-ben alkotmánymódosítás szüntette meg, a korábbi szabályok ugyanis erre lehetőséget adtak. Tekintettel arra, hogy az interpelláció alapvetően a politikai ellenőrzés eszköze, ezért felmerült, hogy a legfőbb ügyész mennyiben köteles válaszadásra, van-e politikai felelőssége, illetve utasítható-e. A kérdést az Alkotmánybíróság válaszolta meg és döntésében kimondta, hogy a legfőbb ügyész feladatainak ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Ennek megfelelően a hozzá intézett interpellációra adott válaszának el nem fogadása nem érinti közjogi helyzetét. A legfőbb ügyész alkotmányos helyzetéből és az interpelláció funkciójából következően az interpellációra adott válaszának el nem fogadása esetén nem vonható felelősségre. A legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész ezért sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. [3/2004. (II. 17.) AB határozat]

**3. A bizottsági ellenőrzés**

A bizottsági ellenőrzés kapcsán az Alaptörvény szintén olyan kívánalmat emel alkotmányi szintre, ami már régóta megfogalmazódott a közjogban. Az Alkotmánybíróság 2003-ban foglalkozott a bizottságok rendjével azon indítvány kapcsán, amely többek között azt sérelmezte, hogy a bizottságok működési rendjét a (korábbi) Házszabály szabályozza, amely azonban nem jogszabály, holott azt törvényi szinten kellene rendezni. Az alkotmányos testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mivel az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. Nem biztosította továbbá törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok; valamint jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat]

A bizottságok és a vizsgálóbizottságok jogállását Országgyűlésről szóló törvény szabályozza, amely meghatározza azt a feltételrendszert, amelynek teljesülése esetén vizsgálóbizottság létrehozható. [Szabó Zsolt: A vizsgálóbizottságok új szabályozása. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest 2012, 330-331. o.]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 42-43. §

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 115-119. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Szabó Zsolt: A vizsgálóbizottságok új szabályozása. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 328-335. o.

Országos népszavazás

**Alaptörvény 8. cikkéhez:**

**1. Az országos népszavazás, a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás viszonya**

A népszavazással kapcsolatos részletes rendelkezések 1997 óta részei az alkotmányos szabályoknak. Az ekkor elfogadott 1997. évi LIX. törvény meghatározta az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályokat és tételesen felsorolta az ún. tiltott népszavazási tárgyköröket. Az országos népszavazás a hatalom közvetlen gyakorlásának az egyik formája. Tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, ezáltal a népszavazás a parlament hatáskörét korlátozza. A tekintetben, hogy a népszavazás általi közvetlen vagy a parlament által közvetett hatalomgyakorlás tekinthető elsődlegesnek az Alkotmánybíróság foglalt állást.

Az első döntés 1993-ban született, amikor a testület még a korábbi Alkotmány azon rendelkezései alapján hozta meg határozatát, amelyek még nem tartalmaztak részletes szabályokat a népszavazásra nézve. Az Alkotmánybíróság ezért az akkori Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből indult ki, amely szerint „a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Mindebből azt vezette le, hogy általános elvnek az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás tekinthető. Ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Az alkotmányos szabályok az Országgyűlést Magyarország legfelsőbb államhatalmi szervévé nyilvánítják. Az Országgyűlés által gyakorolt államhatalom azonban nem korlátlan hatalom. A parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései - így az ott szabályozott alapvető jogok, az államhatalmi ágak elválasztásának a rendszere - határozzák meg. Az 1993-ban hatályos Alkotmány nem szabályozta a népszavazásra bocsátandó kérdéseket, hatásköri szabályokkal nem osztja meg a népszuverenitás gyakorlását az Országgyűlés és a népszavazáson résztvevő választópolgárok között. Ehelyett a népszavazás intézményének teljes körű szabályozását a parlamentre bízza, és az Országgyűlés hatáskörébe utalja az országos népszavazás elrendelését. Ezzel a parlament döntésétől teszi függővé, hogy mely körben enged teret a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak. Mindezek alapján megállapítható, hogy Magyarországon a népszavazás - hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez - az alkotmányos szabályok keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. Nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására. [2/1993. (I. 22.) AB határozat]

A kérdés a testület gyakorlatában 1997-ben került ismét napirendre az, ami annyiban volt más helyzet, hogy ekkor már a korábbi Alkotmány is tartalmazta a népszavazási szabályokat. Ennek alapján az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában által rámutatott, hogy az Alkotmánynak az 1997. évi LIX. törvénnyel történt módosítása óta a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. Ebből az is következik, hogy a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Alkotmányellenes, ha az Országgyűlés ezt a rangsort megfordítja, s saját döntésével elsőbbséget ad a fakultatív népszavazásnak a kötelező népszavazással szemben. Ezt azzal indokolta, hogy az alkotmányos szabályok alapján az országos népszavazás két különböző fajtája különböztethető meg, amelyet az alkotmánymódosító törvény indokolása is tartalmaz: „a törvény egyértelműen meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap (kötelező-fakultatív) és kötőerő (ügydöntő-véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörökben kezdeményezhetik”. Az Alkotmány értelmezése e két országos népszavazási „fajta” egymásra vonatkoztatott megítélését igényli, különös tekintettel a közvetlen hatalomgyakorlás fogalmára és a népszavazási „fajták” rangsorára. A testület abból indult ki, hogy ha a népszavazás eredménye kötelezi a képviseleti intézményt, akkor a nép „részese” vagy „meghatározója” lesz a népképviseleti szerv döntésének. A népszavazás eredményének kötelező volta azonban nem meríti ki a döntéshozó népszavazás jellemzőit, sőt a népszuverenitás közvetlen gyakorlása döntő ismérvei ezen túl keresendők. Az ügydöntő népszavazás e két módja közötti lényeges különbség abban áll, hogy a népszavazás intézményéhez, azaz magához a közvetlen hatalomgyakorláshoz való hozzáférésnek mi a „jogalapja”: az Országgyűlés mérlegelése, avagy az Alkotmányban meghatározott eljárási feltétel teljesítése. Az alkotmányos szabályok a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás között nem osztják meg a hatásköröket úgy, hogy bizonyos kérdések csak az egyikre, illetve csak a másikra tartoznának. A képviseleti szervek hatásköre elvileg teljes és általános, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek. (894/B/1990. AB határozat)

Az alapnorma mégis tartalmaz kétféle hatáskör-megosztási szabályt. Ezek egyike tartalmi: annak meghatározása, hogy milyen tárgykörökről nem lehet népszavazást tartani. A másik hatásköri szabály eljárási, amely az említett tiltott körön kívül, a kötelező népszavazás elrendelését 200 000 választópolgár kezdeményezéséhez köti. Ennek a nem anyagi természetű hatáskörmegosztásnak döntő következményei vannak a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás hierarchikus viszonyára, továbbá az előbbi függetlenségére nézve. A kezdeményezés támogatottságának teljesülése automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében végrehajtói szerepbe kerül, s azt kell biztosítania, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eljárását ne fenyegesse semmi, egészen az eredményes népszavazásig, amikor ez a kötelessége tartalmira fordul (ti. a döntés végrehajtására). Mivel a „szabad tárgyakon” belül az eljárás uralkodik a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányi szabályaiban, védelmének az eljárás egészére ki kell terjednie, attól kezdve, hogy a kezdeményezés megindul. [52/1997. (X. 14.) AB határozat]

Két évvel később született döntésében a testület már egyértelműen megerősítette, hogy az 1993-ban adott és azóta fenntartott értelmezés szerint a népszavazás kiegészítő jellegű, amely az alkotmányos szabályokban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. A parlamentáris kormányformának a képviselet útján való hatalomgyakorlás a meghatározó formája. A közvetlen hatalomgyakorlás ebben az alkotmányos berendezkedésben szükségszerűen kiegészítő, másodlagos forma. Az Alkotmány 1997-ben történt módosítása után is meghatározó az a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejezésre juttatott álláspont, mely szerint az Alkotmány a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy meghatározott kérdések csak az egyikre vagy csak a másikra tartoznának. [25/1997. (VII. 7.) AB határozat]

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés megfogalmazása szintén értelmezést igényel. Az eddig benyújtott népszavazási kezdeményezések alapján ugyanis két iránytól szükséges ezt elhatárolni. Az egyik a szintén parlament által gyakorolt alkotmányozói hatalom, a másik a Kormány rendeletalkotási hatásköre. Az Alaptörvény módosítására irányuló kezdeményezéseket maga az Alaptörvény zárja ki a lehetséges tárgykörök köréből [lásd még az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a)* ponthoz fűzött magyarázatot] igazodva az Alkotmánybíróság e körben hozott döntéseihez.

Az Alkotmánybíróság a többszintű szabályozással összefüggésben viszont már nem képviselt ilyen szigorú álláspontot. Így az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván - figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre - törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek. A magyar jogforrási rendszerben - a jogforrási hierarchia elvének megfelelően - az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet. [53/2001. (XI. 29.) AB határozat]

**2. A népszavazás fajtái**

A népszavazásnak vagy más néven referendumnak több típusát is meg lehet különböztetni. Az Alaptörvény alapján a jogi alapja szerint lehet a népszavazás kötelező, azaz kötelezően elrendelendő, valamint fakultatív, amelynek elrendelése az Országgyűlés mérlegelésén múlik. (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 341-342. o.) A kettő közötti különbségre az Alkotmánybíróság mutatott rá. A fakultatív népszavazás esetén a kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig minden döntés az Országgyűlés mérlegelésén múlik, s arra a kezdeményezőnek nincs semmilyen befolyása. A kezdeményezés folytatására (és változatlanul maradására) tehát semmiféle garancia nincs, az ügy ura teljesen a népképviseleti szerv, egészen a népszavazás lefolytatásáig. Az ügydöntő fakultatív népszavazásban a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, a kikényszeríthetőség a népszavazás megtartására vonatkozóan semmilyen formában nincs meg. Ez az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez. Igénybevétele az utólagos legitimáció céljára - egyetlen eset kivételével - az Országgyűlés mérlegelésén múlik. A kivételt ez idő szerint az Alkotmány egészének népszavazással történő megerősítése jelenti. Kötelező népszavazás esetén annak mindegyik eleme az érdekelt választópolgárok „befolyása” alatt áll: a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze). Az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismérvét tekintve a „nép”. A népszavazás alapnormában meghatározott „hatáskörén” belül az Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására. Ellenkezőleg: köteles minden „kiszolgáló”, megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig annak eredménye szerint eljárni. E kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy meghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távol tartani ettől. [52/1997. (X. 14.) AB határozat]

Kötőerő szerint szintén két csoportra osztható a népszavazás: ügydöntő, ha a választópolgárok döntése a képviseleti szervre nézve kötelező, valamint véleményező (vagy konzultatív), ha a népszavazás eredménye nem köti a parlamentet. A kötelező népszavazás egyben ügydöntő is, míg a fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés döntésén múlik a népszavazás kötőereje. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza, hogy a népszavazás mely esetekben kötelező, és mikor fakultatív. Így 200 000 választópolgár kezdeményezése esetén a népszavazás kötelező jellegű és egyben ügydöntő. Amennyiben a népszavazás elrendelését százezer választópolgár kezdeményezi vagy Kormány, illetve a köztársasági elnök, akkor fakultatív jellegű. E tekintetben azonban eltérés tapasztalható a korábbi Alkotmány szövegével, hiszen a 2012 előtti szabályok alapján fakultatív népszavazást a képviselők egyharmada is kezdeményezhetett. Azt, hogy a választópolgárok a népszavazás megtartására irányuló kezdeményezési jogukat miként gyakorolhatják, az Országgyűlés határozza meg törvényben. A szabályokat egyelőre továbbra is a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény tartalmazza, amelyet a 2011. évi CCI. törvény módosított. Ennek alapján a korábbi szabályokhoz hasonlóan szükség van a kérdés hitelesítésére, amelyet az Országos Választási Bizottság végez. Az aláírások gyűjtésének időtartamát a korábbi Alkotmány tartalmazta, ezt a kérdést azonban az Alaptörvény már a törvényhozó hatáskörébe utalta. A népszavazásról szóló törvény alapján az aláírásokat az aláírásgyűjtő ív hitelesítésétől számított négy hónapon belül lehet benyújtani. Aláírásokat gyűjteni csak a hitelesített mintapéldány másolatán lehet, amelyen fel kell tüntetni az aláíró nevét, címét, személyi azonosítóját és aláírását. Az összegyűjtött aláírásokat az Országos Választási Bizottság ellenőrzi.

A kérdés hitelesítése kapcsán a bizottság különösen azt vizsgálja, hogy a kérdés tárgyköre megengedhető-e, illetve hogy a kérdés egyértelműen megválaszolható-e és a parlament is egyértelműen el tudja-e dönteni, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli. Az egyértelműség követelményét az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta. A testület általános követelményként állapította meg, hogy eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehessen felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A jogi szabályozás azonban olyan követelményt nem támaszt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezéskészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicus*ait vegyék alapul. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a népszavazásra szánt kérdés célszerűségi vizsgálata sem. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a közvetlen politikai részvétel jogának teljesebb érvényesülése érdekében az aláírásgyűjtő ívnek biztosítania kell azt a lehetőséget, hogy a választópolgárok minden egyes kérdésben külön-külön élhessenek ajánlási jogukkal. Az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár arra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, sérti a népszavazáshoz való jogot. Hasonló a helyzet abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő íven egy kérdő mondat szerepel ugyan, de e mondat két vagy több alkérdést tartalmaz. Önmagában azonban az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, csorbul a népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul. [52/2001. (XI. 29.) AB határozat]

Egy későbbi döntésében azonban már azt mondta ki a testület, hogy a kérdés megfogalmazása során önmagában az egyes szakterületek terminológiájának pontatlan használata nem jelenti az egyértelműség követelményének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen kérdésben szereplő (szak)kifejezések - mint például a „jogi személyiség nélküli más szervezet”, a „termőföld” és az „Európai Unióval kötendő csatlakozási szerződés” - a kérdés egészének érthetőségét nem zavarják. A népszavazásra bocsátandó kérdés érthetőnek minősül. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat]

**3. A népszavazás tiltott tárgykörei**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan tíz pontban sorolja fel azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény részben a korábbi Alkotmány szövegezését veszi át, részben azonban módosított azokon az Alkotmánybíróság döntéseire is figyelemmel. A tárgykörök általában illeszkednek az európai alkotmányokban megfogalmazottakhoz, és a klasszikus tiltott tárgykörökre vonatkoznak. Ilyen a költségvetési jog gyakorlása, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezeti kérdések vagy a nemzetközi szerződéssel vállalt kötelezettségek, amelyek a *pacta sunt servanda* elvének nemzetközi jogi értelme alapján minősülnek kizártnak.

*A)* Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdések kizárása megfelel a hazai alkotmánybírósági gyakorlatnak. A korábbi Alkotmány 1997-es módosításával megállapított szövege ugyanis csupán az Alkotmány népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos rendelkezéseit zárta ki. Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy az Alkotmány, mint alaptörvény az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza. Ezért csak a saját rendszerén belül, az általa feljogosított alkotmányozó hatalom által és a benne meghatározott eljárás szerint módosítható. Az alapnorma az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság már több határozatában megállapította, hogy az alapnorma megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el. A szervezeti azonosság ellenére különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani.

Az alkotmányozási eljárás nemzetközi áttekintése alapján is azt állapíthatta meg az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazás általában kiegészítő alkotmányozó hatalomként van jelen az alkotmányozás folyamatában; a népszavazás funkciója csaknem kizárólag a képviselet által elfogadott alkotmányszöveg megerősítése vagy elvetése. Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat]

Az Alaptörvény bármely módosítására irányuló kezdeményezést kizárt.

*B)* A központi költségvetés, illetve a közterhek kizártsága kapcsán az Alkotmánybíróság az utóbbi időszakban több döntést is hozott. Az egyik határozat az évenkénti nyugdíjnövekedés mértékének meghatározásával összefüggésben született. Ez rámutatott, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. Mivel jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmazza sem a költségvetési, sem a zárszámadási törvény módosítását, okszerűen nem következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása; a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Önmagában az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartozik tiltott népszavazási tárgykörbe. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat]

Kifejezetten az adott kérdéssel összefüggésben pedig azt fogalmazta meg, hogy az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A „költségvetés végrehajtásáról” fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat]

A határozat a vizitdíjról, illetve a kórházi napidíjról szóló döntés kapcsán is alapul szolgált. A vizitdíj kapcsán a testület azzal érvelt, hogy az Országos Választási Bizottság hitelesítésről szóló határozatának meghozatalakor vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett. Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat. [16/2007. (III. 9.) AB határozat]

A kórházi napidíj kapcsán született döntésében a testület tovább pontosította a kritériumot és arra hívta fel a figyelmet, hogy valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Az Alkotmánybíróság megerősíti: jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat] A kórházi napidíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás a költségvetési törvény szempontjából, hanem bevétel. [33/2007. (VI. 6.) AB határozat]

*C)* A nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről az Alaptörvény alapján sem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény szövegezése a korábbi Alkotmányhoz képest némiképpen kiterjesztő jellegű, hiszen a szó szerinti értelmezés alapján nem csupán a hatályos nemzetközi szerződésekre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányban foglalt szabályról akként vélekedett, hogy a rendelkezés önmagában teljesen egyértelmű és világos, értelmezési bizonytalanságtól mentes előírást tartalmaz. Az e rendelkezésben foglalt tilalom a közvetlen hatalomgyakorlást kizárja a már hatályos nemzetközi kötelezettségek további alakításából. Népszavazás magukról a „vállalt kötelezettségekről” nem tartható alkotmányosan, teljesen függetlenül attól, hogy a népszavazás eredménye ellentmondana-e vagy éppen megerősítené-e ezeket a kötelezettségeket. [62/1997. (XII. 5.) AB végzés] Megjegyzendő, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásról rendelkező népszavazást e miatt a szabály miatt volt szükséges a 2002. évi LXI. törvénnyel az Alkotmányba foglalni. Ez a rendelkezés később, a csatlakozás időpontjában hatályát vesztette.

*D)* Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási hatáskörök már hosszú idő óta a kizárt tárgykörök közé tartoznak. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján e körbe nem valamennyi állami intézményen belüli szervezetalakítási kérdés tartozik bele, hanem csak azok a szervezeti és személyi kérdések, amelyek kifejezetten az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Ilyen például a parlament létszámának csökkentésére irányuló kezdeményezés [25/2004. (VII. 7.) AB határozat] vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetételének átalakítására irányuló kezdeményezés. [45/2010. (IV. 22.) AB határozat]

*E)* Az Országgyűlés feloszlásra kényszerítése, illetve népszavazás által történő feloszlatása eredetileg az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozata nyomán került a korábbi Alkotmányba is. Ekkor merült fel ugyanis az a kérdés, hogy vajon népszavazás útján alkotmányosan kikényszeríthető-e, hogy az Országgyűlés a megbízatásának lejárta előtt mondja ki feloszlását, illetve tekinthető-e az ilyen népszavazási kezdeményezés „kollektív visszahívásnak”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány kimerítően felsorolja azokat az eseteket, amikor az Országgyűlés megbízatása a parlamenti ciklus letelte előtt megszűnik. A megbízatás lejárta előtt, a feloszlás kimondására maga az Országgyűlés jogosult. A feloszlás kimondása a testület szabad elhatározáson alapuló döntése. A feloszlásra való kényszerítés a feloszlatással jelentene egyet. Az Országgyűlés népszavazással sem kényszeríthető fogalmilag kizárt döntésre. [2/1993. (I. 22.) AB határozat]

*F)* A helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlatása mind a helyi népszavazási, mind az országos népszavazás esetén a kizárt tárgykörök között szerepel. A képviselő-testület feloszlatása ugyan kétségtelenül az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, azonban olyan garanciális követelményeket kell az eljárás során érvényesíteni, amely népszavazás esetén nem lenne garantálható. A parlament döntését más jogi eljárásnak is meg kell előznie (Alkotmánybíróság véleménynyilvánítása), és az ülésre a polgármestert is meg kell hívni. E szabályok biztosítják, hogy a választópolgárok akaratából alakult képviselő-testület, mint alkotmányos intézmény feloszlatására népszavazással ne kerüljön sor.

*G)* Az egyes minősített helyzetek kimondásáról és a katonai műveletekben való részvételről való döntés szintén szerepelt a korábbi Alkotmányban is. Az ezekre vonatkozó kizárás magyarázata az operativitás követelménye, mivel nehezen elképzelhető, hogy az előkészítő eljárással akár több hónapig tartó folyamat eredményének a bevárása lehetséges lenne egy olyan helyzet esetén, ami katonai fellépést igényel. Az Alaptörvényben már értelemszerűen nem szerepel a kormányprogramról szóló szavazás, hiszen míg annak elfogadására korábban a miniszterelnök megválasztásával együtt került sor, addig az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése alapján a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját.

**4. Az érvényesség és eredményesség**

A korábbi Alkotmány szabályozása kizárólag az eredményesség kritériumát ismerte az országos népszavazással kapcsolatban, és az érvényességet nem. Az eredményesség szabályait a korábbi Alkotmányban akként állapította meg a jogalkotó, hogy a népszavazás akkor is eredményes lehet, ha a választópolgárok kevesebb, mint a fele megy el szavazni, ám a választópolgárok egynegyede azonos választ ad a feltett kérdésre. E szabály bizonyos szempontból megkönnyítette azt, hogy eredményes népszavazást tartsanak, hiszen az kisebb mértékű részvétel esetén is eredményes lehetett. Részben azonban megnehezítette, hiszen alacsonyabb részvételi arány mellett a választópolgárok a szavazatok nagyobb arányában kellett, hogy támogassák (vagy ellenezzék) a feltett kérdést. Az Alaptörvény visszatért a klasszikus megoldáshoz, nevezetesen megállapít érvényességi és eredményességi küszöböt is, azokat a már bevett mérték szerint meghatározva.

**5. A népszavazás kötőereje**

A népszavazás kötőerejét a népszavazási törvény (1998. évi III. törvény) határozza meg. Ez egyrészt az Országgyűlés számára állapít meg (pozitív jellegű) törvényalkotási kötelezettséget, amelynek teljesítésére száznyolcvan napos határidőt szab. Másrészt az Országgyűlést tartózkodásra is kötelezi: a népszavazás döntése három évig kötelező. A szabályozás régi hiányosságot pótolt. Már az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozata megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet újabb népszavazást kitűzni. A népi kezdeményezéssel kapcsolatos szabályokat bár az Alaptörvény nem tartalmazza, ám a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény továbbra is szabályozza a kérdést. Az országos népi kezdeményezéssel azt lehetett kezdeményezni, hogy az Országgyűlés tűzzön napirendre valamely a választópolgárok által kezdeményezett kérdést és azt tárgyalja meg. Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be, aláírásokat gyűjteni pedig két hónapig lehet. A népi kezdeményezésről az Országgyűlésnek a bejelentést követő három hónapon belül kell döntenie. A népi kezdeményezések jelentős részét közvetlenül a rendszerváltás utáni időszakban nyújtották be, azonban ezek általában nem váltották be a hozzá fűzött reményeket. A kezdeményezés eldöntése ugyanis teljesen az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, a döntés kimenetelére pedig a választópolgároknak nem volt befolyásuk.

Az Alkotmánybíróság 100/2007. (XII. 6.) AB határozatával a jogállamiság részét képező jogbiztonság, valamint a népszavazáshoz való jog alkotmányi rendelkezéseit sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Az indokolás szerint ugyanis a törvényalkotó az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben nem szabályozta az országos népszavazás során az aláírásgyűjtő ív hitelesítését végző szerv eljárását abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően - ugyanazon tartalmú kérdésben - újabb aláírásgyűjtő ívek mintapéldánya kerül benyújtásra (versengő népszavazási kezdeményezések esetköre). Az Alkotmánybíróság döntése alapján az Országgyűlésnek 2008. március 31-ig kellett volna a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntetnie.

**Kapcsolódó jogszabály**

1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 1-22. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

A köztársasági elnök

**Alaptörvény 9. cikkéhez:**

**1. A köztársasági elnök alkotmányjogi helyzete**

A magyar államszervezet egyik legfontosabb szervező elve és értéke a hatalommegosztás eszmerendszere, amely rendszerben az államfő sajátos helyet foglal el. A köztársasági elnök a hatalommegosztás hármas felosztásán kívül esik, hiszen a parlamentáris köztársasági kormányforma miatt nem része a végrehajtó hatalomnak, ehelyett inkább egy neutrális hatalomnak minősül. Az államfő a hatáskörei alapján egy külön önálló államfői hatalom birtokosa, amelynek legfőbb szerepe, hogy kifejezze a nemzet egységét és az államszervezet demokratikus működése felett őrködjön. E pozíció a többi hatalmi ág viszonylatában egy kiegyensúlyozó, ellenőrző szerepet jelent.

E kiegyensúlyozó szerepet erősítette meg már igen korán az Alkotmánybíróság azon döntése, amely kimondta, hogy az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmányban deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan határozza meg a köztársasági elnök általános feladataként a nemzet egysége feletti őrködést. E rendelkezés azonban nem hatásköri szabálynak tekinthető, hanem egy olyan elvnek, amelyet a konkrét hatáskörök gyakorlása során figyelembe kell venni. Ilyenek lehetnek a kitüntetések vagy kinevezések kapcsán hozott ún. önálló politikai döntések.

Az Alkotmánybíróság több eddigi döntésében is megerősítette, hogy a nemzet egysége feletti őrködésre hivatkozással a köztársasági elnök akkor hozhat önálló politikai döntést, ha az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát hárítja el. Az államszervezet demokratikus működésére azonban az államfőnek valamennyi döntése során figyelemmel kell lennie.

Az őrködés tehát nem korlátozódik a krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának is. [8/1992. (I. 30.) AB határozat] Az őrködés tehát az államfő olyan jogosítványa, amely kifejezi sajátos alkotmányjogi pozícióját. A többi állami szerv, mint az Országgyűlés, a Kormány vagy a bíróságok esetében az alkotmányos rend védelme, és az állampolgárok jogainak biztosítása önállóan is érvényesíthető. A köztársasági elnök viszont önálló döntéseket alig hoz, ugyanis általában más szerv döntését kezdeményezi, vagy ha maga cselekszik, a döntésért más szerv vállalja a politikai felelősséget. Bizonyos esetekben azonban az alkotmányos szabályok kivételesen olyan döntési jogkörrel is felruházzák az elnököt, amely szerint a döntése végleges, más szerv által felül nem bírálható, s amelyért semmilyen más szerv nem vállalja át a politikai felelősséget. Ilyen „önálló politikai döntést” hoz a köztársasági elnök, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy a jóváhagyást. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat]

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdésében található szabály tehát továbbra is kettős funkcióval bír. Egyrészt alapelvként érvényesül az államfő valamennyi jogkörének gyakorlása során, másrészt lehetőséget ad arra, hogy egyes kivételes helyzetekben önálló politikai döntést hozzon a köztársasági elnök.

**2. A főparancsnoki funkció**

Az Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdése értelmében a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. Tekintettel arra, hogy ez a rendelkezés szó szerint megegyezik a korábbi Alkotmány 29. § (2) bekezdésével, így az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező döntései e körben továbbra is irányadónak tekinthetők. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a kiindulási pontot a parlamentáris kormányforma, illetve a köztársasági elnöknek a hatalommegosztásos rendszeren belüli helyzete jelentheti. Az első lényeges megállapítás ezzel kapcsolatban, hogy a főparancsnoki funkció az államszervezet egysége feletti őrködéshez hasonlóan szintén nem konkrét hatásköri szabály, hanem az államfő közjogi jogállásának része és nem is rang vagy beosztás. Az Alaptörvény ugyanis a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szintén nem nevez meg, illetve nem különít el főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A főparancsnoki funkció értelmezéséhez az irányítás és a vezetés közigazgatási fogalmait szükséges meghatározni. Mivel a főparancsnok a fegyveres erőkön kívül áll, így jogosítványa kizárólag irányítási jellegű lehet, hiszen a vezető a szervezet része, az irányító pedig nem, így kívülről gyakorol befolyást a szervezetre. A főparancsnok éppen ezért a fegyveres erők egyikének sem szolgálati elöljárója.

Figyelemmel arra, hogy a főparancsnok irányító hatáskörét az Alaptörvény, illetve a sarkalatos törvények kimerítően meghatározzák, így további jogosítványok, illetve hatáskörök nem vezethetők le közvetlenül az Alaptörvényben foglalt rendelkezés alapján. Ez azért sem lehetséges, mivel az Alaptörvény alapján a Magyar Honvédség feletti irányítási hatáskör megoszlik a köztársasági elnök, a Kormány és a parlament között. Ezért a fegyveres erők irányításában a felsorolt szervek mindegyikének részt kell vennie az Alaptörvényben meghatározott hatáskörök szerint és azok sérelme nélkül. Fontos, hogy az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani.

Az Alkotmánybíróság döntése szisztematikusan levezeti, hogy békeidőben milyen jogosítványokat gyakorolhatnak az egyes szervek, figyelembe véve azt is, hogy a Kormány komplementer jellegű jogosítványokkal bír. Ennek alapján valamennyi szerv esetében érvényesül, hogy az Alaptörvényben foglaltakhoz képest további hatásköröket, illetve jogosítványokat csak abban az esetben gyakorolhat, ha ezzel nem vonja el az Alaptörvényben foglalt más szervek hatáskörét. A fegyveres erők működésének irányítása tehát általános jelleggel a Kormányhoz tartozik, hiszen a Kormány gyakorolhat minden olyan jogosítványt, ami nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök jogosítványai közé.

Ennek megfelelően a főparancsnoki hatáskör-gyakorlás alkotmányosan csak olyan - Alkotmányban (Alaptörvényben), illetve törvényben meghatározott - hatáskörök gyakorolását jelentheti, amelyek nem vonják el az Országgyűlés és/vagy a Kormány Alaptörvényben biztosított hatásköreit. Semmiképpen nem gyakorolhatja a köztársasági elnök, mint főparancsnok az Országgyűlés hatásköreit, kivéve, ha az Országgyűlés akadályozott. Így nem jogosult arra, hogy döntsön a fegyveres erők alkalmazásáról, hadiállapot kinyilvánításáról vagy békekötésről. Szintén nem gyakorolhat a Magyar Honvédség felett vezényletet, mivel ezzel a jogosítvánnyal a Kormány rendelkezik. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat] Az elnök irányítási aktusának megfelelő parancsot pedig a Magyar Honvédség parancsnoka adja ki. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója tehát egy speciális alkotmányjogi funkció, amelynek gyakorlása alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől.

A köztársasági elnök törvényben meghatározott egyes hatásköreit és gyakorlásának módját a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény - mint sarkalatos törvény - tartalmazza. A jogszabály 20. §-a határozza meg a köztársasági elnök konkrét jogosítványait. E szerint az elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmi tervét, kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét és csapatzászlót adományoz okirattal az egységek és ezek elöljáró parancsnokságai vagy a vezető szervek részére. Jogosult továbbá arra is, hogy a Honvédség működését érintő bármely ügyben tájékoztatást kérjen a Kormánytól. Az államfő e döntéseihez ellenjegyzés nem szükséges. Nem szerepel azonban az új szabályozásban az a korábbi rendelkezés, amelynek alapján a Honvédséget érintő döntések tervezetét bizonyos feltételek fennállása esetén meg kellett küldeni az elnöknek.

**3. Az elnöki döntések fajtái: az ellenjegyzéshez nem kötött döntések**

A köztársasági elnök jogköreinek meghatározásánál alapvető kérdés, hogy a köztársasági elnök mennyire széles jogkörökkel rendelkezik, illetve hol helyezkedik el a hatalommegosztásos rendszerben. Magyarországon az államfő - ahogyan erről már szó volt - nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem egy külső, de felső hatalom. Az államfő jogköreit a korábbi Alkotmány részben a köztársasági elnökről szóló részben sorolta fel, részben más fejezetben is találhattunk egyes kapcsolódó jogköröket (mint például a bírák kinevezése vagy a javaslattétel a miniszterelnök vagy más közjogi méltóság személyére).

Az Alaptörvény ennél pontosabb és logikus rendben szabályozza az elnök döntéseit. Így eleve két csoportba sorolja azokat. Az elsőben azokat találhatjuk meg, amelyekhez nem szükséges ellenjegyzés, míg a másodikban azokat, amelyekhez a Kormány valamely tagjának az ellenjegyzése szükséges. Újdonság azonban, hogy az Alaptörvény felhatalmazást ad arra, hogy törvény akként rendelkezzen, hogy valamely döntéshez mégsem szükséges ellenjegyzés, így az itt felsorolt hatáskörök esetében igaz az a szabály, hogy ellenjegyzés akkor kell ezekhez, ha törvény eltérően nem rendelkezik. Az Alaptörvény ezen túl figyelemmel van a kinevezésekkel, kitüntetésekkel és az államfői jogok gyakorlásával kapcsolatban született egyes alkotmánybírósági döntésekre, amikor kifejezetten is lehetőséget ad az elnöknek egyes esetekben a döntés megtagadására, egyben meghatározva a megtagadás pontos feltételeit is.

Az elnök jogosítványai tekintetében szintén irányadó az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában foglalt csoportosítás, amely négyféle döntési hatáskört különböztet meg:

- más szerv egyetértésével létrejövő döntés (az elnök döntésének érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése);

- kezdeményező jellegű (a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg);

- ügydöntő, önálló politikai döntés (végleges, más szerv által felül nem bírálható döntés);

- önálló döntés, amelyre az Alkotmány csak végső határidőt állapít meg. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

A köztársasági elnök döntéseinek érvényességéhez jellemzően más szerv egyetértése szükséges. A köztársasági elnöknek azonban több olyan döntési hatásköre is van, amelyek esetében a döntése csak mintegy más szerv döntését kezdeményezi. Ezáltal a végső, politikailag jelentős döntést nem ő hozza meg, hanem az a szerv, amelynek a döntését kezdeményezte. Az államfő ilyen önállóan gyakorolt jogkörei általában csupán kezdeményező jellegűek. A döntési láncban még további döntés lehetséges, amely az elnököt is kötelezi. Ilyen a 9. cikk (3) bekezdésében felsorolt jogkörök közül a köztársasági elnöknek az a joga, hogy az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés ismételt elfogadó döntése, illetve az Alkotmánybíróság alkotmányossági aggállyal egyet nem értő döntése után köteles kihirdetni a törvényt. Ezzel kapcsolatban lényeges megjegyezni, hogy e két jogosítvánnyal a korábbi Alkotmányt értelmező 62/2003. (XII. 15.) AB határozat alapján egyszerre, tehát ugyanazon törvénnyel kapcsolatban az elnök nem élhetett. Az Alaptörvény 6. cikke alapján e jogosítványok már kombinálhatók egymással.

Szintén ebbe a csoportba sorolható, hogy a köztársasági elnök országos népszavazást kezdeményezhet, ám az elrendelés már nem az ő hatásköre, hanem mérlegelés alapján az Országgyűlésé. Ide tartozik a törvénykezdeményezési jog is, amelyről végső soron a parlament dönt. Az elnök tesz javaslatot a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére, de a választással az Országgyűlés hozza meg a döntést. Sajátos átmenet volt az önálló politikai döntés és a kezdeményezés között az a hatáskör, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését ülésszakonként egyszer, legfeljebb harminc napra elnapolhatta, ám erre az Alaptörvény már nem ad lehetőséget.

Az Alaptörvény alapján a köztársasági elnök jogosult önálló politikai döntést is hozni. Ezen döntésekért más szerv nem vállal felelősséget, nincsenek sem ellenjegyzéshez kötve, sem más szerv előzetes döntéséhez és utólagos felülvizsgálatuk sem lehetséges. Ilyen döntés meghozatalára az államfő kivételesen jogosult, amikor az ő beavatkozásával hárítható el az államszervezet demokratikus működésének a súlyos zavara. A köztársasági elnök ezzel az önálló politikai döntésével lendíti át mintegy az államgépezetet és állítja helyre annak normális működését. Az Alkotmánybíróság ezt a jogot abból a rendelkezésből vezette le, amely szerint a köztársasági elnök őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. Ezt értelmezve sorolta ide az országgyűlés feloszlatását, a feloszlatott országgyűlés összehívását rendkívüli ülésre vagy a kinevezés vagy jóváhagyás tartalmi okból történő megtagadását.

Az Alaptörvény e döntéseket egyrészt megtartja, másrészt kifejezetten is bővíti további esetkörökkel.

Az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése alapján a köztárasági elnök jogosult az országgyűlés feloszlatására, ha egyrészt a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított 40 napon belül nem választja meg. Másrészt az adott évre vonatkozó központi költségvetést a parlament március 31-ig nem fogadja el. A döntés előtt azonban a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének, illetve az országgyűlési képviselőcsoportoknak a véleményét. Lényeges, hogy a vélemény nem köti a miniszterelnököt, így a döntés bár igen sajátos jellegű emiatt, ám mégis önálló politikai döntésnek tekinthető. A döntés meghozatalára az Alaptörvény *quasi* határidőt is szab, nevezetesen addig élhet ezzel a joggal a köztársasági elnök, amíg az új miniszterelnököt az Országgyűlés meg nem választja, illetve amíg a költségvetést el nem fogadja. Ezekben az esetekben a feloszlatással egyidejűleg az új választásokat is ki kell tűznie, és a feloszlatástól számított 90 napon belül új országgyűlést kell választani.

A kinevezések és jóváhagyások megtagadása körében említi az Alaptörvény a nagykövetek és követek megbízását és fogadását, a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének, alelnökének, az önálló szabályozó szervek vezetőinek és az egyetemi tanároknak a kinevezését. Szintén e körbe sorolható az egyetemek rektorainak a megbízása, valamint a tábornokok kinevezése és előléptetése. Ilyen döntést a köztársasági elnök akkor hozhat, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.

Az Alkotmánybíróság döntése alapján nem ebbe a körbe tartozik, ha a köztársasági elnök kizárólag formai okból tagadja meg a kinevezést vagy jóváhagyást. Ilyen esetben ugyanis az elnöknek nincs mérlegelési lehetősége. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

Más csoportba sorolhatók azok az önálló döntések, amelyek meghozatalára a jogszabály csak véghatáridőt szab. Ezen döntések esetében a köztársasági elnök mérlegelési jogköre nem az ügy érdemére vonatkozik. E körbe tartozik a törvények kihirdetésének kötelezettsége, amelyet az Alaptörvény alapján öt napon belül kell teljesítenie; vagy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának, valamint az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontjának a kitűzése. A nemzeti választásokat illetően a választási eljárási törvény határolja be az államfő döntési szabadságát. Az európai parlamenti választásokat illetően ezzel szemben a közösségi jog csak a hónapot jelöli ki és az egyes tagállamokban megtartandó választások pontos időpontját a nemzeti jog határozza meg.

Az Alaptörvényben rögzített végső határidőn belül az elnök önállóan és kizárólagos hatáskörrel határozhatja meg azt a konkrét időpontot, amikor e jogát gyakorolni kívánja. A köztársasági elnök mérlegelési jogköre formális jellegű.

Az ellenjegyzéshez nem kötött döntéseket az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdése sorolja fel 13 pontban. Az említett 48/1991. (IX. 26.) AB határozat által alkalmazott besorolás alapján egyaránt található kezdeményező jellegű döntés (mint a törvény kezdeményezése vagy felszólalás az Országgyűlés ülésein) ügydöntő, önálló politikai döntés (mint az Országgyűlés feloszlatása), valamint olyan önálló döntés, amelyre az Alkotmány csak végső határidőt állapít meg (választások kitűzése).

A felsorolás hatályos formája a negyedik Alaptörvény-módosítás következtében alakult ki, amely pontosította a szabályokat és ide sorolta az Alaptörvény eljárási szempontból történő előzetes normakontrolljának kezdeményezését, valamint megfontolásara visszaküldését az Országgyűlésnek, az Országos Bírósági Hivatal elnökére tett javaslattételt, valamint a Magyar Művészeti Akadémia elnökének tisztségében való megerősítését.

**4. Az elnöki döntések fajtái: az ellenjegyzéshez kötött döntések**

A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat elsőként tesz említést a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött aktusairól. Az Alaptörvény e jogköröket átlátható rendben a 9. cikk (4) bekezdésében szabályozza. Ide tartozik a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése az országgyűlés felhatalmazása alapján, a nagykövetek és a követek megbízása és fogadása, kitüntetések adományozása, egyéni kegyelmezés, a területszervezési és az állampolgársági ügyek, egyes kinevezések és más törvény által az államfő hatáskörébe tartozó ügyek. A kinevezések esetében azonban nem egységes a szabályozás, ugyanis míg a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, alelnöke, az önálló szabályozó szerv vezetőinek és az egyetemi tanároknak, tábornokoknak kinevezése és az egyetemi rektorok megbízása ellenjegyzéshez kötött, addig hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökének kinevezése önálló döntés következménye.

**5. Az ellenjegyzés intézménye**

Az ellenjegyzés jellemzően a Kormány valamely tagjának az ellenjegyzését jelenti, ám más megoldás is lehetséges. Ilyen például a hadiállapot kinyilvánítása, a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetése az Országgyűlés akadályoztatása esetén. A feltételek meglétét előzetesen az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg. Más szerv egyetértésére általában azért van szükség, mivel az elnök politikailag nem felelős és jogi felelőssége is korlátozott mértékben érvényesül. Így e döntések esetében valamely miniszter, illetve a miniszterelnök vállalja át a politikai felelősséget a köztársasági elnök döntéséért.

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés *j)* pontja alapján törvény is utalhat a köztársasági elnök hatáskörébe döntést. Ezekhez főszabály szerint szintén ellenjegyzés szükséges, de törvény rendelkezése alapján az ellenjegyzési kötelezettség fel is oldható. Ilyen szabályt tartalmaz például a honvédelemről szóló és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 2011. évi CXIII. törvény 20. §-a, amely szerint a köztársasági elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét, valamint csapatzászlót adományoz. E döntésekhez ellenjegyzés nem szükséges.

**6. A kinevezés, jóváhagyás megtagadásának értelmezése**

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a kinevezés és a jóváhagyás megtagadásának kérdéskörével. Az ezekben megfogalmazottakat az Alaptörvény részben beépítette, részben azonban ezek a döntések továbbra is irányadóak. Ennek alapján két esetkört kell megkülönböztetni. Az egyik, ha a törvényi előfeltételek fennállnak, míg a másik, ha nem.

A törvényi előfeltételek teljesülése esetén az államfő akkor tagadhatja meg a kinevezést, ha alapos okkal következtet arra, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. E rendelkezés az Alaptörvény szövegébe is bekerült. Az alkotmányértelmező döntés alapján a köztársasági elnök kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül, és a feltételeket nem lehet kiterjesztően értelmezni.

Az államszervezet demokratikus működésének a zavara akkor állapítható meg, ha az államfő alapos okkal következtet arra, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapfeladatainak ellátására képtelenné válnék. Ilyennek tekintendő a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelme is. További korlát, hogy a zavar bekövetkezése a kinevezés miatt alapos okkal várható legyen, másként el nem hárítható, továbbá azonnal és közvetlenül fenyegető jellegű legyen. Nem tekinthetők ilyennek az elvont veszélyek, a jogi szabályozás vagy a jogi garanciák hiányából adódó zavarok, amelyek a kinevezéstől függetlenül is fennállnak. Szintén nincsen arra lehetőség, hogy az elnök a jogszabályban előírtakon kívül további feltételeket teremtsen.

Szintén köteles megtagadni az elnök a kinevezést, illetve jóváhagyást akkor, ha a törvényi előfeltételek nem teljesülnek. Ebben az esetben azonban az államfőnek nincsen mérlegelési jogköre a döntés megtagadása kapcsán.

Bármely okból történő elutasítás esetén érvényesül az a követelmény, hogy a megtagadás indokának ki kell derülnie az elutasító döntésből. Így pontosan meg kell fogalmazni, hogy mely jogszabályi feltételek hiányoznak, illetve mely tényekből következtet alapos okkal arra, hogy az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara következne be.

**7. A kinevezés, jóváhagyás határideje**

Továbbra sem köti az Alaptörvény határidőhöz a kinevezéseket és a jóváhagyásokat, így irányadó marad az Alkotmánybíróság 8/1992. (I. 30.) AB határozata, amelyet a miniszterelnök indítványára hozott a testület annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy köti-e határidő az államfőt a kinevezési jogkör gyakorlása során.

A testület megállapította, hogy bár a jogszabályban nincsen erre vonatkozóan konkrét határidő, a köztársasági elnök a kinevezési jogkörébe tartozó döntést ésszerű időn belül köteles meghozni és megállapítani, hogy a kinevezés alkotmányjogi feltételei fennállnak-e. Ezen határidő túllépése alkotmányellenes, hiszen az államszervezet normális és folyamatos működtetése alkotmányos érték és követelmény. Az Alkotmánybíróság értelmezése irányadónak tekinthető, mivel a jogállamiság elvéből következően az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.

**8. A kitüntetések adományozásának megtagadása**

Külön csoportot képeznek a kitüntetések, amelyek megtagadására eddig is sajátos szabályok vonatkoztak a korábbi Alkotmány és az ezt értelmező döntések szerint. Az Alaptörvény alkotmányosan is lehetővé teszi a kitüntetés megtagadását, amellyel az államfő akkor élhet, ha a döntés az Alaptörvény értékrendjét sértené.

E rendelkezés kiindulási alapja szintén az Alkotmánybíróság egy korábbi döntése, amelyben értelmezte a korábbi Alkotmány e rendelkezését. [47/2007. (VII. 3.) AB határozat]

A kitüntetések adományozása ellenjegyzéshez kötött hatáskör, amelynek során az előterjesztés joga nem az elnököt illeti meg, így a köztársasági elnök nem gyakorolhatja azt a jogosítványt, hogy az előterjesztésben meg nem nevezett személyeknek kitüntetést adományozzon.

A testület arra is rámutatott, hogy a kitüntetések adományozásának feltételeiről szóló törvények és azokat alapító jogszabályok határozzák meg azt, hogy a jogalkotó mely értékeket ismer el olyannak, amely alapján kitüntetés adományozható. Ezek az értékek Magyarország alkotmányos értékrendjének szerves részét képezik, amelyek egy része közvetlenül az Alaptörvényből levezethető érték. A kitüntetésre való érdemesség meghatározásakor a legfőbb mérce Magyarország alkotmányos értékrendje, amelynek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell. Ezért a köztársasági elnök kitüntetés-adományozás és -viselés engedélyezésének megtagadására vonatkozó jogköre Magyarország alkotmányos értékrendjének a védelmét szolgálja.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 131-140. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 10. cikkéhez:**

**1. A köztársaság elnök megbízatásának időtartama**

Az előző Alkotmányhoz képest változatlan szabály, hogy a köztársasági elnök megbízatása 5 évig tart. A megbízatás ideje összefügg az Országgyűlés megbízatásának időtartamával, amely továbbra is négy év. Az eredeti koncepció szerint tudatos elhatározás eredménye volt, hogy a köztársasági elnöki megbízatás ne essen egybe a parlament megbízatásával, hanem attól valamivel hosszabb legyen, ám ne legyen lényegesen hosszabb. Ezt az elképzelést az Alaptörvény is akceptálta.

**2. A köztársaság elnökké válás feltételei**

Az Alaptörvény nem változtat azon az eddigi szabályon, hogy az államfő személyével kapcsolatban életkori alsó korlátot állít fel, amely szerint a legalább harmincötödik életévét betöltött személy lehet köztársasági elnök. A további választhatósági kritériumokat szűkítette az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest: a választójoggal való rendelkezés kikerült a körből. Így a megfelelő életkor mellett az egyedüli feltétel a magyar állampolgárság maradt. Tekintettel arra, hogy a közmegbízatások betöltése kivételt jelent az uniós polgárok státuszai alól, így a szabályozás szűkítő jellege az uniós jogba sem ütközik. Ugyanakkor mivel a köztársasági elnök egyik legfontosabb szerepe, hogy kifejezze a nemzet egységét, így lényeges, hogy csak magyar állampolgár tölthesse be a megbízatást.

**3. A köztársaság elnök újraválasztása**

A köztársasági elnököt - a korábbi szabályokkal egyezően - legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. Mindez összhangban áll a parlamentáris köztársaság szabályaival, valamint a magyar államfői pozíció jellegével, hiszen alkotmányos szinten akadályozza meg, hogy a köztársasági elnök aránytalanul hosszú ideig viselje a megbízatást.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 131-140. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 11. cikkéhez:**

**1. A köztársasági elnök megválasztásának időpontja**

Az Alaptörvény egyértelműsíti a köztársasági elnök közvetett megválasztásának szabályát, amikor azt az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Igaz, ezzel egyidejűleg alkotmányos szinten zárja le azoknak a törekvéseknek az útját, amelyek a rendszerváltás óta a köztársasági elnök közvetlen választását próbálták elérni. Míg a korábbi Alkotmány az 1946-os ideiglenes Alkotmányhoz hasonlatosan szabályozta a köztársasági elnök megválasztásának a rendjét, addig az Alaptörvény szakított ezzel a renddel és bizonyos mértékig szigorította a jelölési szabályokat, ugyanakkor a választási eljárás lebonyolítását lerövidítette. Az Alaptörvény a választás eljárásnak szabályozásával biztosítja a köztársasági elnöki intézmény folytonosságát, illetve azt, hogy a tisztség váratlan megszűnése esetén a lehető legrövidebb időn belül válasszanak köztársasági elnököt. A választást az Országgyűlés elnöke tűzi ki és a megválasztás titkos szavazással történik.

**2. A köztársasági elnök jelölése**

Az eddigi szabályok szerint az államfő jelöléséhez ötven képviselő írásbeli ajánlása volt szükséges, addig az Alaptörvény ezt a képviselők egyötödében határozza meg, amely arányaiban jelentős emelést jelent és erőteljes politikai támogatottságot. Szintén ilyen többséggel lehet például az Alaptörvény alapján konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a miniszterelnököt leváltani. Az Alaptörvény változatlanul érvényesíti azon szabályokat is, amely szerint minden képviselő csak egy jelöltet ajánlhat és amennyiben megsérti azt elvet és több jelöltet ajánl, akkor valamennyi ajánlása érvénytelen.

**3. A köztársasági elnök megválasztása kétharmados többséggel**

A megválasztási eljárás eddigi legfeljebb három fordulója helyett csupán kétfordulóssá egyszerűsíti az eljárást az új szabályozás. A választási eljárás első fordulója lényegében változatlan maradt: a határozatképes parlament valamennyi képviselője kétharmados többségének támogatása szükséges az elnök megválasztásához. Amennyiben ezt a többséget egyetlen jelölt sem szerzi meg, akkor kell második szavazást is tartani. Ekkor már új jelöltet ajánlani nem lehet a szavazási procedúra lezárulásáig.

**4. A köztársasági elnök megválasztása többséggel**

A második fordulóban a választási eljárás minél gyorsabb és eredményesebb befejezése érdekében már csupán a két legtöbb szavazatot elért jelöltre lehet szavazni. Amennyiben többen érnek el azonos számú szavazatot, akkor a jogszabály megkülönbözteti azt a két esetet, ha az első, illetve a második helyen alakul ki szavazategyenlőség. Amennyiben az első helyen állók között áll elő szavazategyenlőség, akkor a második helyen álló(k) már nem indulhatnak a második fordulóban, mivel csupán az első helyen álló több személyre lehet majd szavazni. Amennyiben kizárólag a második helyen alakul ki szavazategyenlőség - tehát az első helyen egyetlen személyt találhatunk - akkor az első helyen álló és valamennyi második helyen álló jelölt indulhat a második fordulóban. A szabályozásból következik, hogy ha az első és második helyen is szavazategyenlőség alakulna ki, akkor az első szabály érvényesül és kizárólag az első helyen állók folytathatnák tovább a procedúrát.

A második fordulóban az nyeri el a köztársasági elnöki megbízatást, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapja, tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára. Ez a mondat, amely lényegét tekintve változatlanul szerepelt a korábbi Alkotmányban is, talán a legtöbb vitát kiváltó szabály. A szabály egyik értelmezése alapján a választás esetében ugyanis az országgyűlés határozatképességére vonatkozó szabályokat sem kell alkalmazni.

**5. A köztársasági elnök választásának lebonyolítása**

Garanciális jelentőségű, a jogbiztonságot és az államszervezet működésének a folyamatosságát biztosító szabály, amely szerint az egész eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt le kell zárni. Abban a kivételes esetben, ha a második szavazás sem vezet eredményre, új jelöltek állításával új szavazást kell tartani. Az eddigi államfő-választásokat végigtekintve, a korábbi háromfordulós rendszerben a második szavazás általában nem vezetett eredményre, mivel a gyakorlatban eddig az egyfordulós (1990., 1995. és 2010.), illetve a háromfordulós (2000., 2005.) köztársasági elnök választás érvényesült csupán és arra nem volt példa, hogy a második fordulóban kerüljön megválasztásra az elnök.

Az államfő hatalomgyakorlásának a töretlensége érdekében a választás lebonyolításának az időhatárait is pontosabban behatárolja az Alaptörvény: az Alkotmánnyal ellentétben nem csupán a választás lehetséges legkésőbbi, hanem a legkorábbi időpontját is megszabja az Alaptörvény a megbízatás lejárta előtti 60 napban. Szintén ilyen garanciális jelentőségű szabály a hivatalba lépés idejének meghatározása.

**6. A köztársasági elnök hivatalba lépése**

A hivatalba lépéssel kapcsolatos szabályok igazodnak a megválasztással kapcsolatos 11. cikk (1) bekezdésében meghatározott szabályokhoz. Amennyiben a köztársasági elnök tisztsége a megbízatási idő lejártával szűnt meg, akkor a választásokat már a megbízatása lejárta előtt lebonyolítják. Ilyen esetben a megválasztott államfő csak akkor lép hivatalba, ahogy a korábbi köztársasági elnök megbízatása lejár. Amennyiben a köztársasági elnök tisztsége váratlanul szűnik meg, akkor azonban csak az elnökválasztás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon léphet hivatalba. Mindkét esetben a hivatalba lépést eskütételnek kell megelőznie.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 131-140. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 12. cikkéhez:**

**1. A köztársasági elnök sérthetetlensége**

Az Alaptörvény 12. cikke rendelkezik a köztársasági elnök sérthetetlenségéről, amely azonban nem a különleges büntetőjogi védelmét jelenti, mivel erről külön szabályokat találhatunk a köztársasági elnök jogállását szabályozó sarkalatos törvényben. Az elnök sérthetetlensége a jogállásának része, politikai felelősségének a hiányát és jogi felelősségének a korlátozott voltát jelöli. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy mindenféle felelősségre vonás alól mentesülhet a köztársasági elnök, ám azt igen, hogy nem bír önálló politikai erővel [Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 139. o.]. A korábbi és a hatályos magyar szabályozás illeszkedik az európai parlamentáris demokráciák szabályozási rendszerébe. Az európai rendszerek a politikai felelősség alól mentesítik az elnököt, ám szabályozzák, hogy hogyan lehet korlátozott mértékben felelősségre vonni. Az ezzel kapcsolatos szabályokat részletesen a 13. cikkben találhatjuk.

Az Alkotmánybíróság szintén elhatárolta egymástól a köztársasági elnök politikai és jogi felelősségét, amikor megállapította, hogy a köztársasági elnök mentessége a politikai felelősség alól nem mentesíti őt a jogi felelősség alól, ha annak feltételei fennállnak. A köztársasági elnök jogi felelőssége semmilyen tekintetben nem pótolja a hiányzó politikai felelősségét. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat] A magyar rendszerben a politikai felelősség alóli mentesülés eszköze az Alaptörvény 9. cikkében szabályozott ellenjegyzés intézménye, amely által a kormány tagja mintegy átvállalja a döntés politikai felelősségét. Az ellenjegyzéshez nem kötött döntések esetén az Alkotmánybíróság korábbi döntéséből is következően az elnök önálló érdemi döntéseket csak kivételes esetekben hozhat, a döntései általában más szervek döntéseit kezdeményezik, amelyek esetében a politikai felelősség szintén nem jöhet szóba.

**2. A köztársasági elnökre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok**

Az Alaptörvény 12. cikke a korábbi Alkotmány szövegével egyező módon tartalmazza az összeférhetetlenséggel kapcsolatos szabályokat. A jogszabályhely alapján a köztársasági elnök a szerzői jogvédelem alá eső tevékenység kivételével semmilyen más tevékenységet nem végezhet, azért díjazást nem fogadhat el. A rendelkezés a hatalommegosztás elvén alapul, amely szintén azt erősíti, hogy a köztársasági elnök egy önálló hatalmi tényező. Amennyiben az összeférhetetlenségi ok a megválasztásakor fennáll, azt a hivatalba lépéséig köteles megszüntetni. Amennyiben pedig a megbízatási ideje alatt keletkezik, akkor köteles azt az elnök haladéktalanul megszüntetni. Az összeférhetetlenség megállapítását bármely képviselő indítványozhatja, döntést azonban a parlament hoz a jelenlevő képviselők kétharmados többségével. Ha a köztársasági elnök az eljárás időtartama alatt szünteti meg az összeférhetetlenségi okot, akkor az eljárást meg kell szüntetni. Az összeférhetetlenség kimondása esetén az államfő tisztsége megszűnik. Az eljárással kapcsolatos részletes szabályokat a 2011. évi CX. törvény tartalmazza.

**3. A köztársasági elnöki tisztség megszűnésének esetkörei**

Az összeférhetetlenségen kívüli további megszűnési okokat szintén az Alaptörvény 12. cikke határozza meg. Több, eddig az Alkotmányban szereplő szabály átkerült a köztársasági elnök jogállását és javadalmazását rendező sarkalatos törvénybe. Így az Alaptörvény szövegében már lényegében csupán az egyes megszűnési okokat találhatjuk, és a két jogszabály együttes alkalmazása szükséges az értelmezéshez. A lemondás részletes szabályait a sarkalatos törvény a korábbi Alkotmánnyal azonos módon szabályozza, így a lemondás továbbra is írásban lehetséges és az Országgyűlés nem köteles azt azonnal elfogadni. A parlament 15 napon belül kérheti az elnököt, hogy a döntését ismételten fontolja meg, és csupán akkor nem tagadhatja meg a tudomásulvételt, ha az elnök írásban nyilatkozik arról, hogy a lemondási szándékát fenntartja. A megszűnés az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata napján következik be. Elfogadó nyilatkozat hiányában a 15 napos határidő eredménytelen leteltével szűnik meg a megbízatás, illetve megfontolás esetén a fenntartó nyilatkozat alapján.

A feladat ellátását lehetetlenné tevő állapot 90 napon túli fennállása szintén szerepelt a korábbi Alkotmányban is. Bár sem a mostani, sem a korábbi szabályozás nem szabályozta részletesen ezt az állapotot, a jogszabályhely nem alkalmazható abban az esetben, ha ezt az állapotot akként idézik elő, hogy az elnököt erőszakkal vagy fenyegetéssel tartják vissza a tisztsége betöltésétől. Szintén nem szolgálhat alapul az sem, ha a felelősségre vonási eljárás húzódik el annyira, hogy az teszi lehetetlenné a tisztség gyakorlását. Az ezen ok alapján történő megszüntetést, illetve a megválasztási feltételek hiányának a megállapítását bármely képviselő indítványozhatja. A megszűnésről az országgyűlés dönt a jelenlevő képviselők kétharmados többségével.

A tisztségtől való megfosztás részletes szabályai az Alaptörvény 13. cikke kapcsán kerülnek kifejtésre.

**4. A köztársasági elnöki tisztség megszüntetéséhez szükséges többség**

Hasonlóan az Alaptörvény 4. cikk (4) bekezdésében írt képviselői megbízatás megszűnéséhez, az Alaptörvény a köztársasági elnök megbízatásának az Országgyűlés döntésétől függő megszűnésének a kimondásához az (összes) országgyűlési képviselő kétharmados többségét követeli meg. Ide tartozik a feladat ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapot, valamint a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítása, és az összeférhetetlenség kimondása.

**5. A köztársasági elnökre vonatkozó szabályozás**

2012. június 19-ével az Alaptörvény 12. cikk (5) bekezdése akként módosult, hogy a volt köztársasági elnökre jogállásával kapcsolatos szabályokat is sarkalatos törvény határozza meg. A változás az első Alaptörvény módosítás eredeti szövegében nem szerepelt, hanem azt a kormány nyújtotta be nemzetgazdasági miniszter útján a zárószavazás előtti módosító indítványként. A javaslat szerint a volt köztársasági elnök esetében is indokolt a kiemelt közjogi státusz fenntartása figyelemmel arra, hogy a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét. A volt köztársasági elnök jogállását és javadalmazását szintén a 2011. évi CX. törvény szabályozza a 7. fejezetben. E rendelkezések szerint a volt köztársasági elnök továbbra is jogosult az e megbízatására utaló elnevezést használni, jogosult ugyanazokra juttatásra, mint a mindenkori köztársasági elnök, valamint megilleti gépkocsi-használat és kérelmére megfelelő lakáshasználati jog is.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról 1-25. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 131-140. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 13. cikkéhez:**

**1. A köztársasági elnök felelősségre vonása és büntetőjogi védelme**

Az államfő sérthetetlenségének elvéből fakadóan tehát politikai felelősségre vonása nem történhet meg, ám jogi felelőssége - ha korlátozottan is - megállapítható. Ennek módját tartalmazza e cikk. Az Alaptörvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan határozta meg a büntetőjogi felelősségre vonás rendjét. A korábbi szabályozás különválasztotta azt az esetet, amikor a köztársasági elnök a hivatali tevékenységével összefüggő, illetve amikor attól független bűncselekményt követett el. A hivatali idő alatt az utóbbi esetben volt lehetőség a büntetőeljárás lefolytatására, ám különleges szabályok alapján. Így ügyész helyett parlamenti vádbiztos képviselhette a vádat, és rendes bíróság helyett az Alkotmánybíróság járhatott el. Emellett létezett törvénysértések esetén a megfosztási eljárás.

Az Alaptörvény szerint büntetőeljárás indítására kizárólag az államfő hivatali idejének lejárta után van lehetőség. E szabály a következő bekezdéssel együtt értelmezve szintén elsősorban a tisztség gyakorlásával össze nem függő cselekményekre vonatkozik, valamint az olyan cselekményekre, amelyek ugyan összefüggenek a hivatali tevékenységgel, ám nem szándékosak. A mentesség értelemszerűen szintén csak időleges jellegű, hiszen a megbízatás megszűnése után már megindíthatók az eljárások a Btk. elévülésre vonatkozó szabályai szerint. Az elévülés határidejébe ugyanis nem számít be az az időtartam, amely alatt személyes mentesség folytán a büntetőeljárás nem volt megindítható.

**2. A köztársasági elnök megfosztásának indítványozása**

Az eljárás megindítását a képviselők egyötöde indítványozhatja. A megfosztási eljárás azokban az esetekben kezdeményezhető, ha a bűncselekmény összefügg a tisztség gyakorlásával, és szándékos, valamint akkor, ha az elnök az Alaptörvényt sérti meg vagy a tisztség gyakorlásával összefüggésben bármilyen egyéb törvényt szintén szándékosan sért meg. Ugyan az Alaptörvény nem definiálja a szándékosság fogalmát, de arra Btk. szabályai irányadóak, így szándékosan követi el a bűncselekményt, aki magatartásának következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik.

**3. A megfosztási eljárás megindítása**

A fenti írt kezdeményezés alapján dönt a parlament az eljárás megindításáról, amely döntéshez valamennyi országgyűlési képviselő kétharmados támogatottsága szükséges. A szavazás titkosan történik. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényből következően az Országgyűlésnek a határozatát részletesen meg kell indokolnia.

**4. A köztársasági elnök jogállása a megfosztási eljárás alatt**

Az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a megfosztási eljárás hivatalos megindulása esetén, tehát az Alaptörvény 13. cikk (4) bekezdése szerinti országgyűlési határozat meghozatala után a köztársasági elnök nem gyakorolhatja államfői mivoltából fakadó hatásköreit. Ez a szabály egyaránt vonatkozik az ellenjegyzéshez kötött és nem kötött hatáskörökre is.

**5. A megfosztási eljárás lefolytatására jogosult szerv**

A felelősségre vonásról döntő fórum továbbra is az Alkotmánybíróság, ám némiképpen eltérő szabályokkal. A megfosztási eljárás az Alkotmánybíróság által lefolytatható speciális eljárás, amely esetén a testület quasi büntetőbírósági szerepkörben jár el. Az eljárás jellege kifejezetten bírósági, tehát kontradiktórius jellegű, kérelemre induló (vádbiztos) és a döntés deklaratív, amely múltban megtörtént cselekményt vagy mulasztást bírál el. Az eljárás említett jellemzői idegenek az Alkotmánybíróság hagyományos szerepkörétől, azonban a vád alá vont személy különleges jellege miatt közjogilag indokolható a hatáskör. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény a II. fejezetben külön cím alatt szabályozza köztársasági elnök megfosztásával kapcsolatos szabályokat. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Amennyiben az indítvány nem felel meg az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, a testület az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti. Az eljárás soron kívül zajlik, amelynek során kötelező a köztársasági elnök meghallgatása. A grémium a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközöket egyaránt alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság teljes ülésen, a jelenlévő tagok kétharmadának szavazatával hoz döntését.

**6. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása**

Az Alkotmánybíróság a lefolytatott eljárás eredményeképpen kizárólag a megfosztásról dönthet. Az Alaptörvényben ugyanis nem szerepel az az előző alkotmány alapján alkalmazott szabály, amely szerint bűncselekmény esetén mintegy büntetőbírósággá alakulna át az alkotmányos grémium. Az új szabályozás alapján tehát nincsen szükség arra, hogy a büntetőeljárás rendelkezéseit alkalmazzák, hiszen a testület nem szab ki büntetőjogi büntetést sem, kizárólag arról hoz döntést, hogy a cselekmény miatt van-e az elnöknek közjogi felelőssége, és ezért megfosztja-e az elnököt a tisztségétől vagy sem. Ha nem fosztja meg, akkor értelemszerűen az előző bekezdés miatt csak a hivatali idő lejárta után történhet felelősségre vonás, míg megfosztás esetén az elnöknek megszűnik az Alaptörvény alapján a megbízatása. Ezután már értelemszerűen rendes bíróság előtt vonható felelősségre a normál szabályok szerint.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 35. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration Budapest, 2012, 131-140. o.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 14. cikkéhez:**

**1. A köztársasági elnök helyettesítése**

A magyar közjogi rendszerben bár 1989-ben felmerült az alelnöki státusz létesítésének kérdése, azonban ezt már az 1989-es szabályozás is elvetette és az Alaptörvény is csak ideiglenes helyettesítést tesz lehetővé. A helyettesítési jogot a korábbi Alkotmány alapján és az Alaptörvény szerint is az Országgyűlés elnöke gyakorolja. A szabályozás azonban több ponton is eltér a korábbi szabályoktól. Az Alaptörvény a korábbiaknál részletesebben szabályozza a helyettesítés esetköreit. Így ide tartozik az átmeneti akadályoztatás, valamint a köztársasági elnök tisztségének a megszűnésétől az új államfő hivatalba lépéséig terjedő időszak.

**2. A köztársasági elnök akadályoztatásának megállapítása**

Az átmeneti akadályoztatás tényét immáron kizárólag az Országgyűlés állapíthatja meg, amelyet egyrészt maga a köztársasági elnök, másrészt a Kormány tagjai, illetve az országgyűlési képviselők kezdeményezhetnek. Az esetkör kizárólag az átmeneti akadályoztatásra vonatkozik, mivel a tisztség ellátását 90 napon túl lehetetlenné tevő állapot esetén megszűnik a megbízatás.

**3. A köztársasági elnököt helyettesítő házelnök jogköre**

Szintén eltérőek a helyettesítési jogkörök, ugyanis míg a korábbi szabályozás bizonyos jogkörök gyakorlását kivette a helyettes által gyakorolható jogok közül, addig ilyenről az Alaptörvény nem rendelkezik. Ennek megfelelően az elnök immáron visszaküldheti a törvényt megfontolásra vagy feloszlathatja a parlamentet. Ugyanakkor változatlanul érvényesülnek az Országgyűlés elnöke esetében a saját hatáskörében érvényesülő korlátozások. Így az Országgyűlés elnöki teendőit a kijelölt alelnök látja el és az Országgyűlés elnöke képviselői feladatait sem gyakorolhatja, amíg a helyettesítés fennáll. E feladatai és hatáskörei azonban nem szűnnek meg, hanem szünetelnek a helyettesítés időtartamára.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt: The President of the Republic. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 131-140. o.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

A Kormány

**Alaptörvény 15. cikkéhez:**

**1. A Kormány alkotmányjogi helyzete és felelőssége**

Magyarország Alaptörvénye a hatalommegosztás és a jogállamiság elvén alapul. Továbbra is irányadó marad ezért az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztással és a Kormánynak abban elfoglalt helyzetével kapcsolatos álláspontja, amely szerint a törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény egyes állami szervekre vonatkozó hatásköri szabályai azonban egyértelműen szétválasztják a hatalmi ágakat és biztosítják azok önálló státuszát. Ugyanakkor a Kormány az Országgyűlésnek kétségtelenül felelősséggel tartozik, ám ez a hatalommegosztás eszmerendszeréből fakadóan semmiképpen nem jelenthet hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyt a két szerv között, hiszen az egyes szervek alkotmányjogi státuszát maga az Alaptörvény biztosítja. [41/1993. (VI. 30.) AB határozat]

A függőségnek több színtere is van. A közigazgatás és a törvényhozás viszonyát vizsgálva elsőként azt állapíthatjuk meg, hogy a két szervezet bár nem áll egymással hierarchikus viszonyban, nem tagadható a közigazgatás bizonyos függősége a törvényhozástól. Mindez elsősorban a kormány esetében érhető tetten igen sok ponton. A közigazgatás egészére jellemző, hogy a parlament a törvények által kötelezi a közigazgatás egészét, amelyeket azoknak végre kell hajtaniuk a törvényes működés keretében. Ezt közvetíti a népszuverenitás elve is, amely választott népképviseleti szervek létrehozását és a törvények primátusának elismerését követeli meg.

A Kormány és a parlament közötti függő viszony legjellemzőbb területe a kormányfő tisztsége. A megbízatás a köztársasági elnök jelölésével és a parlament többségi döntése által keletkezik, amely döntés a korábbi Alkotmány alapján egyben a kormányprogram elfogadását is jelentette anélkül, hogy arról külön szavazást tartanának. A köztársasági elnököt a javaslattétel során sem az 1949-es Alkotmány, sem az új 2012-ben hatályba lépő Alaptörvény esetében nem köti jogi előírás, így lényegében szabad belátására van bízva az előterjesztés. Mégis a hagyományok, és a józan megfontolás alapján a többségi párt jelöltjét javasolja, hiszen a szavazáshoz mindenképpen a képviselők többségének a támogatása szükséges. Más jelölt megnevezése egyszerűen azt eredményezné, hogy a jelöltet nem választják meg, illetve megválasztják ugyan, de konstruktív bizalmatlansági indítvány által hamarosan „leváltják”. Már ebből is kitűnik, hogy a parlamentnek nemcsak a tisztség keletkezésére, hanem a megszűnésére is komoly befolyása van. Így a miniszterelnököt bizalmatlanság esetén a képviselők egyötödének kezdeményezésére és az új jelölt megválasztása mellett a képviselők szintén többségének döntésével elmozdíthatják tisztségéből. A konstruktív bizalmatlansági indítvány - sikeressége esetén -- az egész kormány megbízatásának megszűnésével jár és lényegében a közigazgatás felelősségének kérdéskörét érinti.

A kormányfő azonban egész tevékenysége során függ az Országgyűléstől, hiszen rendszeres beszámolásra köteles. Ez utóbbi már a parlamenti ellenőrzés eszköztárához tartozik, amely ellenőrzés szintén a kapcsolatrendszer egyik megnyilvánulási formája. Az ellenőrzés megvalósulhat a plenáris ellenőrzés keretében, valamint a bizottságok előtt. Eszközei közé tartozik a beszámoltatás, amelyre a miniszterelnök mellett a miniszterek is rendszeresen kötelesek, valamint az interpelláció és a kérdés, amelyet a Kormány tagjaihoz és a Kormányhoz intézhetnek a képviselők.

A fentiek mellett a közigazgatás egésze ellátja a klasszikus végrehajtó jellegű tevékenységeket is az Országgyűlés számára, így részt vesz a döntések előkészítésében és végrehajtásában. A döntések előkészítése kapcsán szintén elsősorban a Kormány emelhető ki, amely a jogszabályok előkészítésében mondhatni oroszlánrészt vállal, hiszen a törvénykezdeményezések tekintetében monopolhelyzetben van. A törvények végrehajtásában már a közigazgatás egész szervezetrendszere részt vesz, hiszen ezáltal megy végbe a megvalósítás. Ebben azonban már a közigazgatás mellett részt vesznek a közigazgatás szervezetrendszerén kívül az Országgyűlés egyes szervei is, mint az Állami Számvevőszék, amely a parlament pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve, valamint az ombudsmanok, akik a közigazgatási döntések jogszerűségét ellenőrzik és előmozdítják az állampolgári jogok érvényesítését.

Az általános hatáskör alapján feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. E feladat-meghatározás merőben új szemléletű a korábbihoz képest, hiszen a korábbi tételes felsorolás helyett mintegy relatív taxációval sorolja fel az egyes jogköröket. Az Alaptörvény immáron szubszidiárius jelleggel határozza meg a feladatkört, amely ilyen módon komplementer jellegű. A kormány hatáskörét meghatározó szabály egyben alapvető jelentőségű a kormány hatalommegosztásban elfoglalt helyzetét illetően és a kormányforma jellegét illetően is. Az Alaptörvény által alkalmazott meghatározási mód korábban már feltűnt az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatában a honvédséggel kapcsolatos hatáskörgyakorlás kapcsán, amelyben a testület azt állapította meg, hogy a végrehajtó hatalom feladatkörének és hatáskörének komplex, átfogó jellegéből következően a tételes, kimerítő felsorolás lehetetlen. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezért a Kormány hatásköre kiterjed mindenre, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

Az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése a Magyar Honvédség irányításával kapcsolatos jogköröket továbbra is az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter között osztja meg. E szervezetek és személyek a jogaikat az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között gyakorolhatják.

Az alkotmányos hatásköri szabályok értelmezésénél az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a felsorolt szervezetek mindegyikének részt kell vennie a fegyveres erők irányításában az Alaptörvényben meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. Ez egyben azt is jelenti, hogy semmilyen más szervnek nincsen hatásköre, illetve azt is, hogy az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani.

A Magyar Honvédség működésének irányítása azonban kizárólag a Kormányt illeti meg. Az Alkotmánybíróság döntése szerint a „működés” az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. A Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása egyben azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. A Kormány hatáskörének a működés irányításaként való pozitív meghatározása nem áll ellentétben azzal, hogy a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, ami nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kifejezett hatásköre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványainak és a Kormány általában meghatározott hatáskörének a fegyveres erők irányítása egészét át kell fognia; nem maradhat olyan hézag, amelynek folytán a Honvédség, illetve a Határőrség vezetője adott vonatkozásban ne állna az Alkotmányban meghatározott három szerv valamelyikének irányítása alatt. Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.

**2. A Kormány működése**

A központi államigazgatási szervekről az Országgyűlés 2010-ben új törvényt alkotott (2010. évi XLIII. törvény), amely részletesen szabályozta a Kormány, valamint a Kormány tagjainak jogállását és működésük egyes kérdéseit. A Kormány a saját ügyrendje szerint működik, amely ügyrendet nem jogszabályi formában, hanem kormányhatározatként fogadják el [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat]. Az ügyrendi szabályok tehát nem részei sem a jogszabályoknak, sem az alkotmányos normáknak, mivel ez utóbbiak főként az Országgyűlés és a Kormány viszonyára helyezik a hangsúlyt. Ezáltal az Alaptörvény az eddigi rendszernek megfelelően indirekt módon - a tárgykör szabályozásának mellőzésével - átengedte a működés meghatározását a Kormánynak.

Az ügyrend alapján a Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével testületként gyakorolja. Az ügyrend a továbbiakban a Kormány döntéshozatali eljárását szabályozza, amelyet többlépcsős folyamatként határoz meg. Lényeges, hogy bár a végleges döntést a Kormány hozza meg, a Kormány ülését közvetlenül megelőzi egy szakmai fórum: a közigazgatási államtitkári értekezlet, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületeként valamennyi, a Kormány ülésére benyújtott előterjesztést, illetve jelentést megtárgyal. Az ügyrend meghatározza továbbá a Kormány határozatképességére vonatkozó szabályokat, a döntéshozatal módját, valamint a döntések végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. A Kormány ügyrendje alapján arra is lehetőség van, hogy a Kormány ülései között valamely meghatározott tárgykörben a Kormány felhatalmazása alapján a miniszterelnök kivételesen indokolt esetben kormányrendeletet vagy kormányhatározatot adjon ki. Ez utóbbi jog azonban már nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul.

**3. A Kormány és kormánytagok felelőssége**

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan tartalmazza, hogy a Kormány az Országgyűlésnek felelős. A 18. cikk (4) bekezdés alapján a Kormány tagja azonban az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek is felelős a tevékenységéért. A miniszter és a Kormány parlament felé fennálló felelőssége a beszámolási kötelezettségben és az utóbbit illetően a miniszterelnökkel szemben benyújtható konstruktív bizalmatlansági indítványban manifesztálódott. A Kormány tagja egyrészt a Kormány általános politikája során irányítja az államigazgatás ágazatát, ugyanakkor önállóan jár el. Tekintettel azonban arra, hogy a miniszterrel szemben sem konstruktív bizalmatlansági indítvány nem nyújtható be, sem bizalmi szavazás nem kezdeményezhető, így a miniszter politikai felelőssége valójában a Kormány felelősségén keresztül érvényesül. Amennyiben a Kormány valamely tagja esetében megrendül a politikai a bizalom, akkor e miniszter esetében a miniszterelnök döntheti el, hogy kezdeményezi-e a miniszter felmentését vagy sem.

**4. A Kormány szervezetalakító hatásköre**

A kormány általános hatáskörű testületi szerv, amely a végrehajtó hatalmi ág és a közigazgatás élén áll. A korábbi Alkotmányban felsorolt feladatkörök alapján is megállapítható volt, hogy a Kormány nem csupán az államigazgatás csúcsszerve, hanem a végrehajtó hatalom megtestesítője.

A Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója. A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat] A végrehajtó hatalom és egyben a Kormány hatalommegosztásban elfoglalt helyzetét vizsgálva a kormányforma jelenthet kiinduló pontot, amely Magyarország esetében parlamentáris köztársaság. A köztársasági elnök ebben a rendszerben kívül áll a végrehajtó hatalmon, mondhatni egy morális hatalom, akinek önálló államfői hatásköre van. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

Az Alaptörvény 15. cikke a kormány hatáskörei közül kettőről is említést tesz. Az egyik a szervezetalakító hatáskör, amely alapján a Kormány törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szervet hozhat létre. Lényeges, hogy az Alaptörvény felhatalmazása nem terjed ki önkormányzati szerv létrehozására, illetve azok feladatának megállapítására, hiszen helyi önkormányzatok ugyan részei az államszervezetnek, de nem részei az államigazgatásnak. [55/1994. (XI. 10.) AB határozatot] Ilyen szervként hozhatók létre például a központi hivatalok.

**5. A Kormány munkáját segítő szervek**

A kormány munkáját segítő szerveket szintén törvény sorolja fel. Ide tartoznak a kabinetek, a kormánybizottság, amelyek mellett más javaslattevő, véleményező és tanácsadó szerveket is létre lehet hozni. A kormánybiztos pedig kiemelt fontosságú vagy egy minisztérium, illetve kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó feladat ellátásra neveznek ki.

Sajátos szerepet tölt be Miniszterelnökség, amely a miniszterelnök munkaszerve, amelyet 2010-ben hoztak létre, és amely a Miniszterelnöki Hivatalt váltotta fel. Az utóbbi a Kormány és a miniszterelnök munkaszervezete volt, amelynek feladat- és hatáskörébe éppen ezért egyaránt beletartozott kormány munkáját segítő koordináció. A jelenlegi rendszerben ilyen feladata nincsen a Miniszterelnökségnek, amely éppen ezért a titkársági típusú modellnek feleltethető meg. A Miniszterelnökségre a minisztériumra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni - törvény eltérő rendelkezése hiányában. Tevékenységét a miniszterelnök irányítja, és a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezeti. A 2010. évi XLIII. törvény 36. §-a alapján a Miniszterelnökség segíti a miniszterelnök tevékenységét, és közreműködik a Kormány általános politikájának meghatározásában.

**6. A Kormány jogalkotó hatásköre**

A másik a rendeletalkotási jogkör, amelynek részletes szabályozása a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozat nyomán került az Alaptörvénybe. A testület ugyanis megállapította, hogy a jogalkotás rendjét szabályozó törvény szabályozási tárgykörébe nem tartozik annak rendezése, hogy mely jogalkotó szerv milyen jogforrást bocsáthat ki. A Kormány az Alaptörvény szerint eredeti (vagy más néven organikus) és származékos rendeletalkotási hatáskörrel is rendelkezik. Eredeti jogalkotó hatáskörével akkor élhet, ha törvény által nem szabályozott tárgykörről van szó, míg végrehajtási rendeletet törvény felhatalmazása alapján alkothat.

Az Alaptörvény Országgyűlésről szóló fejezete a 6. cikk (1) bekezdésben tartalmazza azon rendelkezést, mely szerint törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet. E szabályt és a Kormány feladat- meghatározását egymásra vonatkoztatva továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság azon alkotmányértelmező döntése, amely kimondta, hogy a Kormánynak nemcsak a törvények végrehajtásának biztosítása a feladata, hanem a törvények kezdeményezése is. [14/1998. (V. 8.) AB határozat] Egy különleges feladat-meghatározó szabálynak tekinthető az Alaptörvény Záró rendelkezések 4. pontjában található azon szabály, amely szerint az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat a Kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni. Ez egyben kötelezettséget is jelent a Kormány számára, amelynek nem teljesítése alkotmányellenes mulasztást eredményez.

A korábbi Alkotmányban szereplő aktus-felülvizsgálatnak nevezett hatáskört az Alaptörvény szövege már nem tartalmazza.

**7. A Kormány rendelete és a törvény viszonya**

A jogforrási rendszerben a kormány rendelete a törvény alatt helyezkedik el, törvénnyel nem lehet ellentétes. A szabályozás utal a törvényhozás és rendeletalkotás hazai viszonyrendszerére, amelyben tehát a törvényalkotás az elsődleges, mivel törvényt az Országgyűlés lényegében bármely tárgykörben alkothat, míg a rendeletek csak az ezen kívül eső körben alkothatók, amelyet a törvényhozás még nem vont szabályozási tárgykörébe. Az organikus rendeletalkotási jogkör egyik korlátja tehát a törvényhozás, míg a másik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szabály, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 16-33. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 16. cikkéhez:**

**1. Kormány összetétele**

A Kormány tagjai közé a miniszterelnök és miniszterek tartoznak. A miniszterek között megkülönböztethetünk tárcával rendelkező minisztereket és tárca nélküli minisztereket, amely utóbbiaknak nincs saját minisztériumuk, hanem a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő kabinet, valamint az ugyanebben a minisztérium kijelölt szervezeti egység segíti a munkáját. Tárca nélküli miniszter feladatköreként olyan feladat ellátása határozható meg, amely egy miniszter feladatkörébe sem tartozik.

**2. A miniszterelnök-helyettes**

Alkotmányi szinten az Alaptörvény a miniszterelnök helyettesítését rendezi, amikor lehetővé teszi, hogy a miniszterelnök rendeletben egy vagy akár több helyettest jelöljön. E döntése nincsen más szerv jóváhagyásához vagy más közreműködéséhez kötve. A miniszterelnök e döntését önálló rendeletalkotási jogkörében hozza meg, amely közvetlenül az Alaptörvény alapul. Összevetve a többi miniszterrel ez azért is különleges, mivel a miniszterek ilyen önálló rendeletalkotási jogkörrel nem rendelkeznek, hiszen csak felhatalmazás alapján alkothatnak rendeletet.

**3. A miniszterelnök megválasztása**

A miniszterelnök választással kerül a tisztségébe. Az államfőt a javaslattétel során jogi előírás nem köti, így szabad belátása alapján jelölhet személyt. Ennek ellenére a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működése felett őrködve tesz javaslatot a miniszterelnök személyére a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával, mivel a szavazáshoz mindenképpen a képviselők többségének támogatása szükséges. Amennyiben más jelöltet javasolna, az azt eredményezné, hogy a jelöltetet, vagy nem választják meg, vagy megválasztják ugyan, de konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal él ellene a többségi párt.

**4. A miniszterelnök megválasztásához szükséges szavazatszám**

A miniszterelnök megválasztásához abszolút többség kell, tehát az összes képviselő több mint felének a szavazata, amely szavazás korábban egyben a kormányprogramról történő döntést is jelentette. Ma az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése értelmében a miniszterelnök jogosult meghatározni a Kormány általános politikáját. Ugyanilyen többséggel hozható meg a konstruktív bizalmatlansági indítványról történő döntés is, hiszen azáltal szintén a miniszterelnök személyéről döntenek.

**5. A köztársasági elnök javaslattétel időpontja**

A személyére történő javaslatot a köztársasági elnök az általános választások esetén az Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg, míg a Kormány megbízatásának más okból történő megszűnése esetén a miniszterelnök megbízatásának megszűnéstől számított 15 napon belül. A javaslattétel időpontjának a meghatározása - együtt a 16. cikk (6) bekezdésével - garanciális jelentőségű a miniszterelnök mielőbbi megválasztása érdekében. Amennyiben a Kormány megbízatása az előbbiek alapján megszűnik az Alaptörvény 22. cikk (1) bekezdése alapján a megbízatását ügyvezető kormányként gyakorolja.

**6. Az új javaslattétel**

Az Alaptörvény 16. cikk (6) bekezdése azt az estekört szabályozza, amelynek során az Alaptörvény 16. cikk (5) bekezdése alapján nem választják meg a miniszterelnököt és ezért nem tud megalakulni a kormány. Ilyen esetben a köztársasági elnöknek 15 napon belül kell új javaslatot tennie. Amennyiben azonban az Országgyűlés az első személyi javaslattól számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnököt, akkor a köztársasági elnök feloszlatja az Országgyűlést az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése alapján. A feloszlatás tényleges megtörténtéig azonban az Országgyűlésnek továbbra is lehetősége van megválasztani a miniszterelnököt és ebben az esetben elkerülik a feloszlatást.

**7. A miniszterek kinevezése**

A miniszterek személyére a miniszterelnök tesz javaslatot és a köztársasági elnök kinevezésével léphetnek tisztségükbe. A miniszterek kinevezése, felmentése egyaránt az államfő hatáskörébe tartozik, így az Alaptörvény megőrzi az addigi rendszert, amely szerint a miniszterelnök és a miniszterek más jogi aktussal kerülnek a tisztségükbe. Újdonság viszont, hogy miniszterek esetében a kinevezés nem feltétlenül azonnali hatályú, hanem lehetőség van arra, hogy a kinevezésben megjelölt időponttal kerüljön a miniszter a tisztségébe.

**8. A Kormány megalakulása**

A Kormány jogilag a miniszterek kinevezésével alakul meg. A kormány megalakulásához tehát nem elegendő önmagában a miniszterelnök megválasztása, az a miniszterek kinevezésével válik teljessé. Ezzel szemben a kormány megbízatásának a megszűnéséhez már elegendő az, ha a miniszterelnök megbízatása valamely módon megszűnik, ugyanis ebben az esetben a teljes kormány megbízatása megszűnik.

**9. Az eskütétel**

A Kormány tagjai esküt tesznek az Országgyűlés előtt. Az eskü szövegét az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény tartalmazza.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 20-25., 40-46. §

2008. évi XXVII. törvény egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról 1-3. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 17. cikkéhez:**

**1. A minisztériumok felsorolása**

E cikk a kormánnyal kapcsolatos egyes szervezeti kérdéseket rendezi. Így megmaradt az a szabály, hogy minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza, amelyet tehát az Országgyűlés fogad el, hiszen azok Alaptörvénybeli felsorolása azzal járna, hogy a minisztériumok átszervezését Alaptörvény-módosítással lehetne csak végrehajtani, holott minden kormányváltás a minisztériumok rendszerének átszervezésével járt. A központi közigazgatás Kormány alatti szintje tehát törvényileg meghatározott.

A minisztériumot a miniszter vezeti, aki politikai vezető [3/2004. (II. 17.) AB határozat], és akinek kinevezésével kapcsolatban a törvény annyi kritériumot támaszt, hogy a jelölt büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy lehet. A jogszabály alapján deklaráltan politikai vezető az államtitkár, akivel kapcsolatban ugyanazokat a feltételeket támasztja a törvény, mint a miniszterrel szemben. A minisztérium apparátusát szakmailag a közigazgatási államtitkár vezeti.

**2. A tárca nélküli miniszterek**

Nevesíti az Alaptörvény a tárca nélküli miniszter intézményét is, amely kinevezésre a Kormány által meghatározott feladatkör ellátása érdekében van lehetőség. A tárca nélküli miniszter abban különbözik a minisztertől, hogy míg a tárcával rendelkező miniszter a törvény által meghatározott minisztériumot vezeti, addig a tárca nélküli miniszter nem rendelkezik minisztériumi apparátussal. A 2010. évi XLIII. törvény alapján a tárca nélküli miniszter munkáját titkárság segíti. A tekintetben, hogy mely feladatok ellátására és hány tárca nélküli miniszter kaphat kinevezést, az Alaptörvény nem tartalmaz megkötést, így e téren elsősorban a miniszterelnök kormányzási elképzelései érvényesülnek. Az egyes minisztériumok, illetve a tárca nélküli miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány állapítja meg rendeletben.

A további központi közigazgatási szervekről az Alaptörvény nem rendelkezik, azonban a központi közigazgatásról szóló törvény meghatározza ezeket. Így léteznek a kormányhivatalok, amelyeket a 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdése sorol fel. Ezek a következők: Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatal és Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Fontos, hogy ezen szervek esetében a kormányhivatal kifejezés a jogállásukra vonatkozik és semmiképpen nem összetévesztendők a kormány területi szerveivel, amelyeknek viszont az elnevezése a fővárosi, illetve megyei kormányhivatal, míg a jogállásuk dekoncentrált államigazgatási szerv. A kormányhivatalokat törvény hozza létre, tevékenységüket a Kormány irányítja és a Kormány valamely tagja felügyeli.

A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek másik típusa a központi hivatalok, amelynek létrehozására és szervezetük megállapítására a Kormány jogosult. Ezek tevékenységét miniszter irányítja. Az autonóm államigazgatási szervek különleges státusszal rendelkeznek, hiszen nem tartoznak a Kormány irányítása alá, hanem tevékenységüket az Országgyűlés határozza meg törvény által. Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság. Szintén a központi államigazgatási szervek közé tartoznak továbbá a rendvédelmi szervek, valamint az ún. önálló szabályozó szervek, amelyekről az Alaptörvény 23. cikke is rendelkezik. Ez utóbbiak közé tartozik a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és 2013 áprilisától a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

**3. A területi kormányhivatalok**

A kormány területi szervét is e helyütt említi az Alaptörvény, rögzítve a megyei, fővárosi kormányhivatalok jogállását, illetve az ahhoz tapadó illetékességi területet. A kormányhivatalok jogelődjei a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok voltak, amelyekkel összefüggésben már a 90/2007. (XI. 14.) AB határozat és a 131/2008. (XI. 3.) AB határozat is levezette az Ötv. és az adott szerv története kapcsán, hogy a közigazgatási hivatalok esetében a fővárosi, megyei jelző nem csupán a szerv megnevezését jelenti, hanem a jogállás szerves része. A kormányhivatalok esetében e jelző Alaptörvénybe iktatása alkotmányos szinten is garantálja, hogy az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése alapján ne lehessen a szerv elnevezését, illetve illetékességi területét egyszerű többséggel elfogadott törvényben vagy akár sarkalatos törvényben módosítani.

A fővárosi, megyei kormányhivatalok általános hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek, amelyek jogállását a 2010. évi CXXVI. törvény határozta meg, amely egyben a területi államigazgatási szervek integrációját is végrehajtotta. A részletes szabályok a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletben találhatók. A fővárosi és megyei kormányhivatalokat kormánymegbízott vezeti, akit a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét - szakmai vezetőként - a főigazgató vezeti, akinek a munkáját általános helyettesként igazgató segíti. A fővárosi és a megyei kormányhivatalok törzshivatalból és szakigazgatási egységekből állnak, amelyek száma 2012. július 1-jével 18-ra növekedett. A szakigazgatási szervek pontos felsorolását a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. §-a tartalmazza.

**4. A közigazgatási szervezet módosításának szabályai**

Az Alaptörvény Alapvetés fejezete kapcsán a sarkalatos törvényi szabályozást érintő jogalkotási kérdések között már tárgyalásra került az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése, amely - a 2006. évi LIV. törvénnyel módosított korábbi Alkotmányoz hasonlóan - lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését egyszerű többséggel elfogadott törvény módosítsa.

A jogalkotó célja e tekintetben továbbra is az volt, hogy a Kormány szerkezetét, illetve a közigazgatás szervezetét a Kormány által reprezentált parlamenti többség viszonylag szabadon határozhassa meg. E döntés alapja az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatával deklarált ún. „parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány” koncepciója, amely azon elv mellett tette le a voksát, hogy a közigazgatási szervezetrendszer megállapítása annak a jogosítványa, aki az országgyűlési választásokon többséget szerzett. A sarkalatos kérdések közé ugyanis főként a Kormánytól független alkotmányi szervek meghatározása és politikailag érzékeny alapvető jogok szabályozása tartozik. A rendelkezés alkotmányi szinten is biztosítja a Kormány szervezetalakító hatáskörének szabadságát, amelyet az ellenzéktől és más politikai erőktől függetlenül gyakorolhat. A rendelkezés kifejezetten is garantálja ezt a jogot és mintegy megakadályozza, hogy az Országgyűlés sarkalatos, tehát minősített többségi szabályokkal ezt a jogot korlátozza.

A sarkalatos törvényi szabályok más tárgykörökben sem képeznek kizárólagosságot, így az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette [4/1993. (II. 12.) AB határozat, 1/1999. (II. 24.) AB határozat], hogy lehetőség van arra, hogy minősített többséggel elfogadott törvények végrehajtását a Kormány által reprezentált parlamenti többség egyszerű többséggel elfogadott törvény által biztosítsa. Ilyen kérdés volt például, hogy a végrehajtó hatalom mely tagja gyakorolja azt a hatáskört, amelyet a minősített többséggel elfogadott törvény meghatározott.

Lényeges azonban, hogy sem az Országgyűlés, sem a Kormány nem értelmezheti a saját irányába kiterjesztő módon ezt a szabályt. Ilyen kiterjesztő értelmezésnek minősítette az Alkotmánybíróság azt a 2006-ban történt közigazgatási szerkezetátalakítást, amelynek keretében egyszerű többséggel elfogadott törvény módosította az akkori önkormányzati törvényt (1990. évi LXV. törvény) és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok elnevezéséből törölte a fővárosi, megyei jelzőt.

Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott, hogy e módosítás nem felelt meg az alkotmányos szabályoknak, mivel a Kormány mintegy túllépte a hatáskörét és nem csupán a szerv elnevezését, hanem annak jogállását is érintette a módosítással. A törvényekben az államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás -- a minősített többség alkotmányossági megítélése szempontjából - kétféle módon jelenik meg.

Az egyik eset az, amikor az Alkotmánynak valamely alkotmányos szerv szabályozására vonatkozó rendelkezése alapján (például rendőrség), vagy valamely 2/3-os szabályozást igénylő alapvető jog gyakorlásának garanciájaként a 2/3-os többséggel elfogadott törvény intézményesíti (létesíti) az államigazgatási szervet, 2/3-os törvény határozza meg az államszervezetben elfoglalt helyét, rendeltetését, jogállásának alapvető jellemzőit. Ha az államigazgatási szervet a törvényhozó 2/3-os törvényben hozta létre, intézményesítette, az a szabályozás, amely megváltoztatja az ilyen szerv jogállását, a 2/3-os törvényben szabályozott szervezeti kereteit, **-** mivel az az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja **-** a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi. Ezért a 2/3-os törvények államigazgatási szervek létrehozására vonatkozó szabályainak módosítása nem tartozik az alkotmányos felhatalmazás keretei közé, a módosításhoz 2/3-os szavazati aránnyal elfogadott törvény szükséges.

Az államigazgatási szerv megnevezését tartalmazó 2/3-os törvényi szabályozás másik esete az, amikor a szabályozott tárgykörben a minősített többséggel elfogadott törvény valamely államigazgatási feladat- vagy hatáskört szabályoz, amelynek ellátását valamely meglévő, más jogszabály (egyszerű többséggel elfogadott törvény, vagy kormányrendelet) által intézményesített (létesített) államigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe utalja.

A szabályozás ezen eseteiben az érintett államigazgatási szerv jogállása nem a minősített többséggel elfogadott feladat- és hatáskört szabályozó törvényi rendelkezésen alapul. Az ilyen törvényi rendelkezés kiválasztja, megjelöli az államigazgatási rendszeren belül azt a szervet, szervtípust, amely a törvényben szabályozott feladat- és hatáskör gyakorlására jogosult. Ha az ilyen rendelkezésekben megjelölt államigazgatási szervet intézményesítő jogszabály az államigazgatási szerv átszervezése következtében módosul, a 2/3-os törvényben szabályozott feladat- és hatáskörök gyakorlására is más szervezeti keretek között kerül sor, ami értelemszerűen maga után vonja a 2/3-os törvényben is az államigazgatási szerv megjelölésének módosítását. Ebben az esetben a feladat- és hatáskör gyakorlására jogosult szerv megjelölésének módosítása **-** ha a törvényben szabályozott feladat- és hatáskör nem változik **-** nem érinti a 2/3-os törvény szabályozási koncepcióját. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen törvénymódosításhoz nincs szükség minősített többségre, akkor sem, ha 2/3-os törvény szabályának módosítására kerül sor.

**5. A kormánytisztviselők jogállásának szabályozása**

Alkotmányos rangot nyert a közigazgatás személyzete is annak Alaptörvénybe történő foglalásával, hogy törvényi tárgykört képez a kormánytisztviselők jogállása. A kormánytisztviselők jogállását 2012. március 1-jéig részben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, részben a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szabályozták. Az utóbbi jogszabály a köztisztviselői törvényt egészítette ki azáltal, hogy az államigazgatásban dolgozók jogállását a köztisztviselőkéhez képest eltérően szabályozza. 2012. március 1-jétől lépett hatályba a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény, amely ismét egységes szabályozást alkalmazott a közszolgálatban dolgozókra.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 1-261. §

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 1., 34-69. §

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 2-27. §

288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról 1-24. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gajduschek György: A közhivatal viseléséhez való jog. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 263-279. o.

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

**Alaptörvény 18. cikkéhez:**

**1. A miniszterelnök feladat- és hatásköre**

A cikk a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreit határozza meg. A miniszterelnök jogosult arra, hogy a Kormány általános politikáját meghatározza, amely szintén változást jelent a korábbi szöveghez képest, mivel a kormányprogramot az Országgyűlés szavazta meg a miniszterelnök megválasztásával egyben. Az Alaptörvény már nem köti ehhez a csaknem formálisnak tekinthető megszavazáshoz sem az elfogadást, mivel annak meghatározására a miniszterelnök egyedül jogosult.

**2. A miniszterek feladat- és hatásköre**

A miniszterek különös hatáskörű államigazgatási szervet vezetnek, így az általuk ellátott feladat javarészt az adott ágazat sajátosságaitól függ. A miniszterek általános feladatai közül az Alaptörvény az ágazati irányítást nevesíti, a szervezeti irányítást, valamint a Kormány, illetve a miniszterelnök által megahatározott feladatok megvalósítását, amellyel egyben meghatározza a miniszterek és miniszterelnök, illetve a Kormány közötti viszonyt [Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 143. o.] A Kormány tagjai a Kormány általános politikájának keretei között végezhetik tevékenységüket.

A központi államigazgatási szervekről szóló törvény alapján [2010. évi XLIII. törvény 16. § (2) bek.] a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik a miniszterek, valamint a kormányhivatalok irányítása. A miniszter pedig az Alaptörvény alapján a Kormány általános politikájának keretei között tevékenykedik, és akként irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatát. A korábbi Alkotmány hasonló megfogalmazását az Alkotmánybíróság már értelmezte a tekintetben, hogy a minisztériumok feladat és hatásköreinek meghatározásánál a Kormánynak milyen szempontokat kell figyelembe vennie. Az indítványozó ugyanis azt sérelmezte, hogy a környezetvédelem és a vízügy szétválasztása az adott időszakban álláspontja szerint tökéletlen. A testület döntésében rámutatott, hogy a minisztériumok közötti feladatkörök megosztásának a módja lehet ugyan elvi, gyakorlati, szakmai, célszerűségi stb. vita tárgya, a korábban kihirdetett törvényi szabályok rendezése okozhat értelmezési és végrehajtási problémákat, de mindezek nem érintik a törvényi rendelkezés alkotmányosságát. Az alkotmányos felhatalmazás széleskörű szabályozási lehetőséget biztosít a Kormány számára a központi közigazgatásra háruló feladatoknak a miniszterek közötti elosztására nézve. (761/B/1992. AB határozat)

Más döntésében az Alkotmánybíróság még arra mutatott rá, hogy a miniszterek nem csupán szervezet-, hanem tevékenységirányítást is végeznek, amely utóbbi független a szervezeti alá-, fölérendeltségtől. A hatalmi ágak elválasztása ugyanis nem jelenti egyszersmind a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát. A demokratikus államszervezetnek ugyanis épp az a lényege, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. [53/1991. (X. 31.) AB határozat]

**3. A Kormány tagjainak jogalkotó hatásköre**

Szintén részletesen rendelkezik az Alaptörvény a Kormány tagjának jogalkotó hatásköréről. Ez a hatáskör minden esetben származékos a korábbi rendszernek megfelelően. Így a Kormány tagjainak önálló rendeletalkotási hatásköre nincsen, hanem kizárólag felhatalmazás alapján alkothatnak jogszabályt. Felhatalmazást törvény vagy kormányrendelet adhat, az így megalkotott rendelet azonban sem törvénnyel, sem kormányrendelettel, sem a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. A rendeletalkotó hatáskört a miniszter egyedül és már kormánytaggal közösen is gyakorolhatja. Lényeges, hogy a miniszterelnök nem csupán miniszterelnöki rendeletet alkothat, hanem a Kormány ügyrendje alapján két kormányülés között törvényben meghatározott kérdéskörökben kormányrendeletet is. Igaz, ez utóbbi rendelet kiadására vonatkozó jogköre nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvény szövegéből.

**4. A Kormány tagja és az Országgyűlés viszonya**

A Kormány és az Országgyűlés bár nem áll egymással hierarchikus viszonyban, a Kormány bizonyos mértékig mégis függősében áll az Országgyűléssel. E függőséget példázza az egész Kormány vonatkozásában a Kormány megbízatása keletkezésének és megszűnésének szabályai. A miniszterelnök tehát elsősorban a parlamentnek felelős. A miniszter azonban a miniszterelnöknek és az Országgyűlésnek is egyaránt felelősséggel tartozik.

A Kormány tagja a magyar szabályozás szerint bár lehet képviselő, mégsem szükséges, hogy képviselő legyen. Ezért fontos szabály, hogy a kormány tagja az Országgyűlés ülésén jelen lehet és felszólalhat, így tanácskozási joggal rendelkezik, bár a határozatképesség szempontjából nem vehetik tekintetbe és nem is szavazhat. A parlament ülésein történő megjelenés joga bizonyos esetekben kötelezettséget is jelent, ugyanis az Országgyűlés, valamint az országgyűlési bizottságok az üléseken való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagjait. A kötelezés szabályait és egyes különös esetköreit az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. Így a Kormány tagja (vagy a helyettesítésére jogosult személy) köteles részt venni az Országgyűlés ülésén, ha a napirenden lévő törvényjavaslat a feladatkörét érinti, de ide tartozik az interpellációra történő válaszadás, amely esetében az Országgyűlés engedélyezheti az írásbeli válaszadást. Szintén lehetséges a megjelenésre kötelezés az azonnali kérdések és válaszok órája kapcsán is.

**5. A Kormány tagja jogállása, javadalmazása és miniszterek helyettesítése**

A Kormány tagjának a jogállását, javadalmazását és a helyettesítésükkel kapcsolatos szabályokat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény tartalmazza, amely azonban e tekintetben nem tartozik a sarkalatos törvények közé. A miniszter a minisztérium mint speciális hatáskörű államigazgatási szerv egyszemélyi felelős vezetője. A miniszter helyettesítésére főszabály szerint az államtitkár jogosult, aki szintén politikai vezető.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 32-43. §

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 34-69. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 19. cikkéhez:**

**Állásfoglalás az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában**

A 19. cikk szintén a Kormány és az Országgyűlés viszonyrendszerét szabályozza, amelyben az Országgyűlés jogosult tájékoztatást kérni a Kormánytól az európai uniós ügyeket érintően. Ez a feladat azért különösen lényeges, mivel a Kormány, illetve a Kormány tagjai látják el az Európai Unió egyes intézményeiben Magyarország képviseletét, ugyanakkor az országot érintő szuverenitás-átruházást az Alaptörvény *E)* cikke is érinti. Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésével kapcsolatos egyes végrehajtási szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezete szabályozza. A törvény rögzíti az országgyűlési jogkörök gyakorlásának a módját, az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárást, a Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségeit, a szubszidiaritás vizsgálatát, valamint az Országgyűlés kifogásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét a Kormány felé.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 62-72. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 20. cikkéhez:**

**1. A Kormány megbízatásának megszűnése**

Az Alaptörvény változtat azon az eddigi elven, amely a Kormány megszűnési eseteit önállóan sorolja fel. E helyett egyértelműen kimondja, hogy a Kormány megbízatása a miniszterelnök lététől függ. Lényegében ez az elv érvényesült korábban is, azzal a különbséggel, hogy a Kormány egészében is lemondhatott. A Magyarországon alkalmazott kormánymodell egy köztes megoldásnak minősült, amely egyesítette magában a kancellári, illetve a minisztertanácsi modell jellemvonásait.

A nemzetközi típusok között ugyanis három kormánymodell különböztethető meg: kancellári, minisztertanácsi és kabineti. A kancellári modell hazája Németország, ahol a miniszterelnök kiemelt szereppel és igen széles hatáskörrel bír a kormány tekintetében. Lététől függ a kormány léte és a parlamenttel szemben a kancellár viseli a felelősséget és a kormány tagjai neki tartoznak felelősséggel. A minisztertanácsi modell példájának az 1989 előtti hazai megoldás tekinthető, ahol a kormány testületként működik, tagjai egyenrangúak és a miniszterelnök csak mintegy első az egyenlők között *(primus inter pares).* A kabineti modell hazája Nagy-Britannia. Jellemzője, hogy a legfontosabb tárcák vezetői a kabinetminiszterek, akiket a miniszterelnök hív meg. A kormánynak azonban ezen kívül van több megbízott tagja.

Az Alaptörvény által alkalmazott megoldás némiképpen eltolódást jelent a kancellári modell irányába. A Kormány ugyan továbbra is testületként működik, döntéseit szótöbbséggel hozza, ám a Kormány megbízatása megszűnésének valamennyi esetköre a miniszterelnöktől függ és az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése értelmében a miniszterek az Országgyűlés mellett a miniszterelnöknek is felelősek.

**2. A miniszterelnök megbízatásának megszűnése**

A miniszterelnök megbízatásának esetköreit az Alaptörvény tartalmazza hét pontban. Ide tartozik az országgyűlési képviselőválasztások után összehívott parlament alakuló ülése, a sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány, amelynek következtében új miniszterelnököt is választanak, a bizalmi szavazáson kifejezett bizalmatlanság, a miniszterelnök lemondása, amelyet a köztársasági elnökhöz kell intéznie és a halála. Továbbá az is, ha az Országgyűlés kimondja a miniszterelnök összeférhetetlenségét, valamint ha megállapítja, hogy a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Ilyen feltétel, hogy büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselő választások tekintetében passzív választójoggal rendelkező személy legyen. Ezen esetkörök részletes szabályait részben az Alaptörvény további cikkei, részben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény tartalmazza. Így a törvényi szabályok szerint a lemondást a köztársasági elnöknek kell bejelenteni.

Az első esetben a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként látja el a tisztségét. Eredményes konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében erre nincsen szükség, hiszen az új miniszterelnököt már megválasztották a korábbi miniszterelnök leváltásával egyidejűleg. Ezen esetkörök kivételével a miniszterelnök feladatait az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

**3. A miniszter megbízatásának megszűnése**

Szemben a miniszterelnök megbízatásával, a miniszter megbízatása csak négy esetben szűnhet meg. Ide tartozik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével; a miniszter lemondása, amelyet a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz kell intéznie. A lemondás érvényességéhez nem szükséges elfogadó nyilatkozat. Megszűnik továbbá a megbízatása a miniszter halálával - amelyet szintén a köztársasági elnök állapít meg - és felmentésével. Az utóbbira a miniszterelnök tehet javaslatot a köztársasági elnöknek, amennyiben a miniszter az összeférhetetlenségét a kinevezésétől vagy az összeférhetetlenségre okot adó körülmény felmerülésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a miniszter kinevezéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn. A további szabályokat e vonatkozásban is a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény tartalmazza.

**4. A miniszterelnöki megbízatás megszűnéséről történő döntés**

Fontos változás, hogy két megszűnési ok - az összeférhetetlenség kimondásáról és a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányáról - megállapításához a továbbiakban nem elegendő a tisztség keletkezéséhez előírt abszolút többség, hanem a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmada dönt a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 9. cikk *c)* pontja értelmében ezeket a szabályokat a 2012. január 1-jén hivatalban lévő Kormányra is alkalmazni kell. Az Országgyűlésnek az említett indítványokról a kézhezvételétől számított harminc napon belül kell döntést hoznia.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 20-26., 40-48. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 21. cikkéhez:**

**1. A konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása**

Az Alaptörvény 21. cikke két speciális megszűnési okot fejt ki részletesebben: a konstruktív bizalmatlansági indítványt, valamint a bizalmi szavazással összefüggő kérdéseket. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 9. cikk *c)* pontja értelmében ezeket a szabályokat a 2012. január 1-jén hivatalban lévő Kormányra is alkalmazni kell.

A hazai alkotmányjog az alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény óta ismeri a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, amely egy politikai kompromisszum (az ún. MDF-SZDSZ megállapodás) hatására került a jogi szabályok közé (Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 456. o.). A bizalmatlansági indítvány elnevezésében a konstruktív jelző arra utal, hogy nem elegendő a miniszterelnök leváltására irányuló szándékban megállapodni az egyes képviselőknek, hanem meg kell egyezni a javasolt új miniszterelnök személyében is, akire javaslatot kell tenni már eleve a bizalmatlansági indítványban. A bizalmatlansági indítványnak destruktív (vagy más néven egyszerű) formája is ismert, amelynek lényege, hogy kizárólag a miniszterelnök eltávolítására irányul. Ezt eredetileg a Weimari alkotmány idején Németországban alkalmazták, azonban politikailag igen bizonytalan helyzetet teremtett a kormányzás tekintetében.

A bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés és Kormány viszonyának egyik kifejező eszköze, amely a miniszterelnök irányába megnyilvánuló politikai bizalmat, illetve ennek hiányát testesíti meg: mintegy az ellenzék fegyverének minősül a kormánytöbbséggel szemben, ellentétben a bizalmi szavazással, ami éppen a Kormány eszköze. Lényege, hogy a felmerülő politikai vagy kormányválság más erők, így a köztársasági elnök beavatkozása nélkül megoldódjon. Tartalmát tekintve megkülönböztethetünk egy negatív és pozitív mozzanatot. A negatív, a miniszterelnök eltávolítására vonatkozik, míg a pozitív, az új miniszterelnök személyében történő megállapodás.

A bizalmatlansági indítványt a képviselők egyötöde nyújthatja be írásban a miniszterelnökkel szemben, megjelölve egyúttal az új miniszterelnök személyét.

**2. A konstruktív bizalmatlansági indítvány eljárás lefolytatása**

A döntéshez ebben az esetben is a parlamenti képviselők többségének szavazatára van szükség, hiszen a miniszterelnök személyéről van szó, akinek a megválasztása is abszolút többséghez kötött. Magyarországon eddig egy alkalommal alkalmazták a konstruktív bizalmatlansági indítványt: 2009-ben.

2004-ben merült fel az a kérdés Medgyessy Péter akkori miniszterelnök lemondása kapcsán, hogy benyújtható-e konstruktív bizalmatlansági indítvány már lemondott, és ezáltal ügyvezető miniszterelnökkel szemben. A kérdésről az Alkotmánybíróság nyilvánított véleményt az 55/2004. (XII. 13.) AB határozatában, amelyben a testület ezt fogalmilag zárta ki a következőkkel indokolva. A lemondott miniszterelnökkel szemben, aki az (korábbi) Alkotmány erejénél fogva ügyvezető miniszterelnöki státuszba került, bizalmatlansági indítvány benyújtására nincs jogi lehetőség. Az Alkotmány kizárólag a miniszterelnök és nem az ügyvezető miniszterelnök esetében biztosítja a bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségét. Az Alkotmány fogalomhasználata ugyanis élesen különválasztja a miniszterelnök (értsd: teljes jogkörű miniszterelnök) és az ügyvezető miniszterelnök intézményét. Bizalmatlansági indítvány - a nyelvtani értelmezésen túlmenően - azért sem nyújtható be az ügyvezető miniszterelnökkel szemben, mivel az ügyvezető miniszterelnöki státusz feltételezi, hogy az alkotmányos szabályok értelmében a Kormány megbízatása megszűnt. A bizalmatlansági indítvány a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány is, amely értelemszerűen nem nyújtható be azzal a céllal, hogy az egyszer már megszűnt Kormány megbízatása újból megszűnjön. Az ekkor még hatályban lévő törvényi (és nem alkotmányi) szabályozás alapján a miniszterelnök lemondása esetén még harminc napig hivatalban marad és ezáltal az egész Kormány is teljes jogkörrel látja el tisztségét. Ezen rendelkezés alapján elvileg nem lenne kizárt, hogy - az alkotmányos szabályokkal szemben - a Kormány megbízatása megszűnésének új oka felmerüljön. Az Alkotmánybíróság azonban az utóbb említett törvényi rendelkezést döntésében megsemmisítette.

A 2010. évi XLIII. törvény 25. § (2) bekezdése törvényi szinten is tisztázza a kérdést és kimondja, hogy a bizalmatlansági indítvány benyújtására irányuló kezdeményezés bejelentésétől számított 3 napig, illetve az indítvány feletti szavazás lezárulásáig a miniszterelnök nem mondhat le. A törvényi szabályozás tehát azt a függő jogi helyzetet is tisztázza, amikor a miniszterelnökkel szemben már benyújtották a bizalmatlansági indítványt, de az Alaptörvény alapján még nem szavazhatnak róla, hiszen a szavazás lebonyolításának legkorábbi időpontja a kezdeményezéstől számított 3 nap.

**3. Az önálló bizalmi szavazás**

Míg a bizalmatlansági indítvány a képviselők kollektív joga és egyben jellemzően az ellenzék eszköze, addig a bizalmi szavazás esetében a miniszterelnök kezdeményezi a szavazás megtartását saját magával, illetve kormányával szemben. Az Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson, ha az Országgyűlés a bizalmatlanságát fejezi ki, akkor a miniszterelnök megbízatása megszűnik. Nincsen tehát szükség a miniszterelnök lemondására vagy más aktusra. Magyarországon a rendszerváltás óta eddig 2006. október 6-án volt bizalmi szavazás, ahol az akkori miniszterelnök bizalmat kapott. A bizalmi szavazásra irányuló indítványt szintén az Országgyűlés elnökéhez kell benyújtani.

**4. A nem önálló bizalmi szavazás**

A bizalmi szavazás egy sajátos válfaja, amikor a miniszterelnök a bizalmi szavazást valamely konkrét indítvánnyal köti össze. Ebben az esetben a miniszterelnök azt javasolja, hogy valamely a Kormány által előterjesztett javaslatról történő szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen. Az előterjesztésről ebben az esetben változatlan tartalommal kell a zárószavazást megtartani a 2010. évi XLIII. törvény alapján. Ebben az esetben az előterjesztés nem támogatása egyben a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanságot is kifejezi. A jogkövetkezménye ennek az esetnek is ugyanaz, mint az Alaptörvény 21. cikk (3) bekezdésben meghatározott bizalmi szavazásnak.

**5. A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás időkorlátai**

A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás időkereteit az Alaptörvény határozza meg egységesen. Valamennyi esetben a szavazást a benyújtástól számított 3 nap után, de legkésőbb 8 napon belül lehet megtartani, hasonlóan az eddigi szabályozáshoz. Az Alaptörvény 21. cikk (2) bekezdésében írt problémakörrel függ össze az is, amelyet a 2010. évi XLIII. törvény rendez, amelynek szabályozása alapján a miniszterelnök ezekben az esetekben az indítvány benyújtásától a szavazási procedúra lezárásig nem mondhat le. [55/2004. (XII.13.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 20-25. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 22. cikkéhez:**

**1. Az ügyvezető kormány**

Az ügyvezető kormányra és miniszterelnökre vonatkozó szabályok az 1997. évi LIX. törvénnyel kerültek az alkotmányos rendelkezések közé. A jogi szabályozás számára a korlátozott hatáskörű ügyvezető miniszterelnök státusza adta a mintát. Az ügyvezető kormány, illetve miniszter intézményét ennek mintájára alakította ki a jogalkotó, megoldást kínálva az Alaptörvényben szinte valamennyi váratlan helyzetre.

Az ügyvezető kormány a Kormány bármely okból történt megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig tölti be a tisztségét. A tagok lényegében ugyanazon személyek maradnak, akik korábban betöltötték az egyes tisztségeket. Bizonyos korlátozásokkal ugyanazokat a feladatokat látja el, mint a Kormány, hiszen az állami ügyek vitele folyamatos kell, hogy legyen. Hatásköre azonban nem terjed ki arra, hogy nemzetközi szerződést ismerjen el, és rendeletet is csak halaszthatatlan esetben és törvény felhatalmazása alapján alkothat. Nincs tehát arra lehetőség, hogy autonóm jellegű rendeletet alkosson eredeti jogalkotó hatáskörében. Tevékenysége így csupán a végrehajtási típusú rendelet megalkotására terjed ki és arra is kizárólag halasztást nem tűrő esetekben.

**2. Az ügyvezető miniszterelnök**

Ügyvezető miniszterelnökről akkor beszélünk, ha a miniszterelnök megbízatása azért szűnik meg, mivel országgyűlési képviselői választásokat tartottak és megalakult az új Országgyűlés, amely által jogilag megszűnik a miniszterelnök megbízatása. A másik lehetőségre a miniszterelnök saját akaratából kerülhet sor: a miniszterelnök, lemondása esetén ügyvezető miniszterelnökként tevékenykedik az új miniszterelnök megválasztásáig. Jogköre szintén korlátozott, így miniszter kinevezésére, illetve felmentésére nem tehet javaslatot és rendeletet szintén csak halaszthatatlan esetben alkothat és kizárólag törvény felhatalmazására.

**3. A miniszterelnök-helyettes**

Amennyiben azonban a miniszterelnök megbízatása olyan okból szűnik meg, amikor a miniszterelnök személyével kapcsolatban valamilyen elháríthatatlan tényleges vagy jogi akadály merül fel, akkor a miniszterelnök helyettese jogosult arra, hogy az új miniszterelnök megválasztásáig a feladatokat ellássa. Ilyen oknak minősül, ha a miniszterelnök meghal, kimondták az összeférhetetlenségét, elveszítette a választójogát vagy az Országgyűlés bizalmi szavazáson a bizalmatlanságát fejezte ki vele szemben. Ebben az esetben is ugyanazok a korlátozások állnak fenn, mint az ügyvezető miniszterelnökkel kapcsolatban.

Fontos, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében nincsen szükség ilyen helyettesítésre, hiszen ebben az esetben egy mozzanattal megválasztásra kerül az új miniszterelnök és nincs olyan időszak, amikor ideiglenesen kellene rendezni a miniszterelnök státuszát.

**4. Az ügyvezető miniszter**

Amennyiben nem a teljes kormány, hanem valamely miniszter tisztsége szűnik meg, az az egész Kormány megbízatását nem érinti. Ilyenkor a miniszter szintén ügyvezető miniszterként gyakorolja tovább a hatáskörét. Miniszter esetében azonban nem feltétlenül kell bevárni az új miniszter kinevezését, mivel arra is lehetőség van, hogy a Kormány más tagját ideiglenesen megbízzák a miniszteri feladatok ellátásával. Az ügyvezető miniszter jogkörei tekintetében is a rendeletalkotással kapcsolatban tartalmaz megszorítást az Alaptörvény, ugyanis arra csak halaszthatatlan esetben kerülhet sor.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 26., 47-48. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Kis Norbert - Cserny Ákos: The Government and Public Administration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 141-160. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Önálló szabályozó szervek

**Alaptörvény 23. cikkéhez:**

**1. Az önálló szabályozó szerv jogállása**

Az Alaptörvény szintén alkotmányos rangra emeli az önálló szabályozó szervek intézményét, amelyeket a 2011. évi CCI. törvénnyel módosított 2010. évi XLIII. törvény sorolt fel 2012. január 1-jétől. Ide tartozik a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, amely korábban autonóm jogállású szerv volt, valamint a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, amely 2011-ben az Országos Rádió és Televízió testület, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság összevonása következtében alakult meg. 2013 áprilisától az önálló szabályozó szervek köre a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal bővült. Az önálló szabályozó szerveket már korábbi Alkotmány is tartalmazta, azonban jelentős eltérés, hogy míg a korábbi Alkotmány kifejezetten is a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, illetve Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságról tartalmazott szabályokat, addig az Alaptörvény név szerint már nem említi e szerveket, hanem általános jelleggel rendelkezik róluk és sarkalatos törvényre hagyja annak meghatározását, hogy konkrétan melyek ezek a szervek.

Önálló szabályozó szerv létrehozására sarkalatos törvényben van lehetőség, amely azt jelenti, hogy e szervek kétharmados törvényben létrehozott szervek. Ezek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, továbbá a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény. A felelősségük, illetve a függőségük az Országgyűlés felé a működésük során is fennáll, mivel tevékenységükről rendszeresen kötelesek beszámolni az Országgyűlésnek. A szervek ténylegesen a végrehajtó hatalomhoz tartoznak a hatalommegosztás rendszerében, hiszen ebbe a körbe tartozó feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek.

**2. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének kinevezése**

A szervek vezetőinek a kinevezésénél a Kormány erőteljes jogokat kap, mivel a szervek vezetőit a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A kinevezés időtartamát szintén az adott szervre vonatkozó sarkalatos törvény tartalmazza, így a PSZÁF elnöke vonatkozásában 6 éves időtartamra vonatkozik a kinevezés, míg a NMHH elnöke esetében 9 évre, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal esetében pedig 7 évre.

**3. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének beszámolási kötelezettsége**

Mindkét szervnek az Országgyűlés felé fennálló függőségét erősíti a szerv vezetőjének a beszámolási kötelezettsége. A PSZÁF elnöke évente köteles beszámolni az Országgyűlésnek a Felügyelet munkájáról, és külön felkérésre tájékoztatást is kell adnia az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának. Az Országgyűlés által jóváhagyott beszámolót a honlapján közzé kell tennie. Az NMHH vonatozásában mind az NMHH elnökét, mind a Médiatanácsot beszámolási kötelezettség terheli. Az elnöknek május 31-ig kell a beszámolót előterjeszteni, amelynek tartalmi elemeit a Mttv. határozza meg. A beszámolót szintén a honlapon kell közzétenni.

**4. Az önálló szabályozó szerv jogalkotó hatásköre**

Az önálló szabályozó szervek vezetői az Alaptörvény alapján és a sarkalatos törvény felhatalmazása szerint jogosultak rendeletet alkotni. E rendeletek a jogforrási rendszerben a Kormány tagjainak a rendelete alatt helyezkednek el, mivel sem törvénynek, sem kormányrendeletnek, sem a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletének, illetve Kormány tagjai rendeletének nem mondhatnak ellent. A szabályozási tárgykörüket szintén az adott szervekre vonatkozó törvények határozzák meg.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról 1-26. §

2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 1-31. §

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 109-122. §

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 1. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Balázs István: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. In Balázs István - Janovics Andrea (szerk.): Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és nyilvánosság. MKI, Budapest, 1994, 7-31. o.

Az Alkotmánybíróság

**Alaptörvény 24. cikkéhez:**

**1. Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve**

Magyarországon az Alkotmánybíróság felállításáról először 1989-ben rendelkeztek. Még ugyanebben az évben, közvetlenül az 1989-es alkotmánymódosítás után megszületett az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.). Az így felállított intézmény az utólagos normakontroll tekintetében meglehetősen tág hatáskört kapott, hiszen időbeli korlátozás nélkül bárki, konkrét érdekeltség nélkül is kezdeményezhetett ilyen eljárást. Az alkotmányjogi panaszt tekintve azonban meglehetősen korlátozó maradt a rendelkezés, hiszen a valódi alkotmányjogi panasz benyújtására, amelyet bármely közhatalmi döntéssel szemben be lehet nyújtani alapjogi jogsérelem esetén, nem adott lehetőséget a jogalkotó. Érdemes megjegyezni, hogy a nemzetközi rendszerek szerint közhatalmi döntéshozónak minősül a törvényhozás mellett a közigazgatás és az igazságszolgáltatás.

Az Alaptörvény jelentősen megváltoztatta az Alkotmánybíróság hatáskörét a korábbi szabályokhoz képest, amely szabályokat a 2012. január 1-jén folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság 2011-ig ún. negatív törvényalkotó szervnek minősült Kelsen-i értelemben [Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 165. o.; Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. Világosság, 2005/11. sz., 12. o.], amelynek egyik leglényegesebb hatásköre a normakontroll volt, amely miatt a hatalommegosztásos rendszerben inkább a törvényalkotáshoz volt köthető és jellemzően nem tekintették bíróságnak (Kilényi Géza). Ennek alapján az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata az alkotmányos jogalkotás biztosítása volt, amely a normakontrollon keresztül valósulhatott meg. A magyar Alkotmánybíróság e funkciója igen széles körben érvényesült, hiszen utólagos absztrakt normakontroll esetében bárki lehetett indítványozó.

Az új Alaptörvény és a sarkalatos törvény ezen a rendszeren változtat, ugyanakkor az alapjogi jogvédelem új útjait is megnyitja. Az új szabályozás lehetővé teszi, hogy bírósági döntést is felülvizsgáljon a testület, amennyiben az eljárás során következett be alapjogi jogsérelem. [Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 165-166. o.]

A korábbi szabályokhoz hasonlóan az Alaptörvény az Alkotmánybíróság kapcsán csupán a legfontosabb szabályokat rögzíti, amely a leglényegesebb hatáskörök felsorolását jelenti, valamint egyes szervezeti szabályok meghatározását.

A hatáskörök tekintetében a kiindulópontot az jelenti, hogy az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként nevesíti egyrészt maga az Alaptörvény, másrészt ez a megfogalmazás szerepel a testületről szóló sarkalatos törvény, a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ában is.

Az Alaptörvény negyedik módosítása egy igen jelentős változást vezetett be az Alkotmánybíróság kapcsán: a Záró és vegyes rendelkezések 4. pontjában a jogalkotó arról rendelkezett, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. Ugyanezen szabályozás azt is kimondja, hogy ez a rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Éppen ezért jelen kommentár továbbra is hivatkozik tartalmilag az Alaptörvény hatályba lépése előtt született alkotmánybírósági döntésekre és azokat megjelöli szakirodalmi forrásként. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában szintén azt nyilvánította ki, hogy a 2013. április 1-jét követően hozott döntéseiben is felhasználja a korábbi határozatokban szereplő érveket, jogelveket és egyéb megállapításokat, tartalmi vagy kontextuális egyezőség esetén; e döntéseket ezután forrásként jelöl majd meg. [13/2013. (VI. 17.) AB határozat]

**2. Az Alkotmánybíróság hatáskörei**

*A) Előzetes normakontroll*

Az előzetes normakontroll a még ki nem hirdetett, illetve bizonyos esetekben az el nem fogadott törvény alkotmányossági szempontú vizsgálatát jelenti. Az eljárás eddig is viszonylag szűk indítványozói körhöz volt kötve. Törvények esetében ilyet a köztársasági elnök kezdeményezhetett. A 2012 előtti szabályozás ezen túl lehetőséget adott nemzetközi szerződés megerősítés előtti alkotmányossági vizsgálatára az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök indítványára. Lehetőség volt továbbá arra is, hogy az Országgyűlés az ügyrendjét, mint normatív határozatot előzetes normakontrollra küldje. Ez utóbbira a hatályos szabályozás már általában nem ad lehetőséget. Egy kivételt azonban az Abtv. negyedik Alaptörvény-módosítást követő módosítása mégis teremtett. Ez az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott házszabályi rendelkezések vizsgálata, amely szabályok törvényben és normatív határozatban egyaránt megtalálhatóak. Kizárólag e - tehát házszabályi rendelkezéseket tartalmazó - normatív határozatok vonatkozásában teszik lehetővé az Abtv. 2013. augusztus 1-je utáni szabályai az előzetes normakontroll elvégzését, amelyet szintén a javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványozhat. Az Alkotmánybíróság ezen indítványról is soron kívül, de legfeljebb 30 napon belül határozhat. Az eljárásra egyébként az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás irányadó, amely a törvényjavaslat előzetes normakontrolljának szabályait tartalmazza.

A törvények kihirdetés előtti vizsgálata tekintetében a jogalkotó az eddigiekhez képest kitágította az indítványozói kört és a kezdeményezés lehetőségét. Egyrészt az eddigiekkel összhangban ilyen eljárást kezdeményezhet a köztársasági elnök, aki a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálatát kérheti. Másrészt az Országgyűlés a törvény kezdeményezőjének, a Kormánynak, illetve az Országgyűlés elnökének a zárószavazás előtt megtett indítványára is kezdeményezheti a vizsgálatot, amely tehát a még el nem fogadott törvényre vonatkozhat. Az 1989-1998 közötti szabályozás alapján arra volt lehetőség, hogy törvényjavaslat felülvizsgálatát indítványozza az Országgyűlés, amelyet az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában kénytelen volt megszorítóan értelmezni a törvényjavaslatok elfogadás előtti többszöri felülvizsgálatának elkerülése érdekében. Az Abtv. alapján szintén lehetőség nyílik arra, hogy nemzetközi szerződés egyes rendelkezésinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja a testület a köztársasági elnök, illetve - ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki - a Kormány indítványára. Az Abtv. közlönyállapota szerint ez utóbbi eljárást a képviselők egynegyede is indítványozhatta, azonban a 2011. évi CCI. törvény e lehetőséget megszüntette.

*B) Utólagos normakontroll*

Az Alkotmánybíróság kétség kívül egyik legfontosabb eljárása az utólagos normakontroll, amely lehet absztrakt (tehát konkrét ügy nélküli) vagy konkrét, amely rendes bírósági eljárás során vethető fel. Az 1989-2011 közötti hazai szabályozás mindkettőre lehetőséget adott. Sőt, az absztrakt normakontrollt nemzetközi szinten is meglehetősen tágan - *popularis actio*-ként - szabályozta, amelyet tehát bárki indítványozhatott. A 2012 utáni szabályok ezen jelentősen változtatnak. Utólagos absztrakt normakontrollt ezután kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet, amely kezdeményezői kört az Alaptörvény negyedik módosítása a Kúria elnökével és a legfőbb ügyésszel egészítette ki. Nincs helye azonban az eljárásnak, ha az ügy már ítélt dolog, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Különleges módon érvényesül az Alaptörvény, illetve az azt módosító törvények esetében az utólagos normakontroll, amelyre az Alaptörvény 24. cikk (5)-(6) bekezdései irányadók. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében az Alaptörvény a közpénzügyeket érintően is sajátosan is szabályozza az Alkotmánybíróság jogkörét. Ennek alapján, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll hatáskörét csak korlátozottan gyakorolhatja a pénzügyi jellegű befizetések vonatkozásában, ugyanis a vizsgálat 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 történhet meg. Nem alkalmazandó a korlátozás azonban abban az esetben, ha a törvény megalkotásával és kihirdetésével kapcsolatos Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Az Átmeneti rendelkezések 27. cikke az Európában is példátlan értékű korlátozás hatályát tovább bővítette, amikor kimondta: azon törvényeket, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg. A korlátozást az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, az Alaptörvény negyedik módosítása azonban a szabályokat Alaptörvény 37. cikk (5)-(6) bekezdéseibe illesztette.

Egy igen korai döntésében foglalkozott a testület az ún. „élő jog” elmélettel, ami arra a problémára hívta fel a figyelmet, hogy eltérés lehet a jogszabály norma szerinti tartalma és tényleges érvényesülése között. Ez utóbbit tekintette a testület élő jognak. A normaszövegtől elválasztható élő jog akkor képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, ha a bírói gyakorlat, illetve az általánosan elfogadott jogértelmezés a normának egységesen egy meghatározott jelentést, értelmet tulajdonít. Ebben az esetben bár a normaszöveg másképp is értelmezhető lenne, mégis ez az egységes értelmezés érvényesül élő jogként. Éppen ezért az alkotmánybírósági eljárás tárgyát sem kizárólag az absztrakt normaszöveg képezheti, hanem annak az ilyen módon megállapítható normatartalma. Ha az adott normának két vagy több értelmezés is tulajdonítható, ám ezen értelmezési lehetőségek közül a valóságban csak az egyiket alkalmazzák, és ez érvényesül élő jogként, akkor az Alkotmánybíróságnak a saját értelmezése alapján csupán ezt kell vizsgálnia, mivel az alkotmányossági kérdés ezzel kapcsolatban merül fel. Ilyen esetben az is lehetséges, hogy a testület nem a normaszöveget, hanem annak valamely értelmezését semmisíti meg. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat] Ezt jogszabályi szinten később a közigazgatási hatósági eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény is elismerte, amikor kifejezetten különválasztotta azt az esetet, ha az Alkotmánybíróság a normát, illetve azt, ha a norma valamely értelmezését semmisíti meg. [2004. évi CXL. törvény 117. § (2) bek.]

Az élő jog koncepcióval függ össze az ún. általános követelmény fogalma is, amelyet szintén az utólagos normakontroll hatásköréből vezetett le a testület. Ez arra mutat rá, hogy a törvényhozó által esetlegesen hagyott hézagokat a joggyakorlat mintegy megválaszolja és kitölti az értelmezésével. Ilyen értelmezés alkotása az Alkotmánybíróságnak nem feladata. Ugyanakkor a testület a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során azt már nem tudja elkerülni, hogy ne értelmezze a jogszabályt. Hiszen meg kell állapítania azokat az alkotmányossági követelményeket, amelyek mintegy kijelölik azt a tartományt, amelyben az értelmezések alkotmányosak. A jogszabály ugyanis akkor tekinthető alkotmányosnak, ha ezeknek a követelményeknek megfelel. Az utólagos normakontroll során az Alkotmánybíróság ezt az értelmezett megfelelést viszonyítja az alkotmányhoz, hiszen a normát elsősorban az alkotmánnyal összhangban kell értelmezni. Az említett alkotmányossági követelmények ekként a jogalkalmazónak szánt követelményeket jelentik, bár előfordulhat olyan is, amelyet a jogalkotónak címez az Alkotmánybíróság.

Abban az esetben, ha a normának van egy vagy több olyan értelmezése, amely összhangba hozható az alkotmánnyal, akkor a testületnek nem feltétlenül kell a normát megsemmisítenie csupán azért, mert van olyan értelme is, amely nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. Abban az esetben azonban, ha a norma alkotmányellenes értelme általánosan érvényesül a joggyakorlatban, és a norma ezzel az értelemmel hatályosul, akkor ez tekinthető élő jognak. Ekkor azonban az adott normára nézve is meg kell állapítania a testületnek az alkotmányellenességet és le kell vonnia a jogkövetkezményeket. A testület e döntésében azt is kinyilvánította, hogy a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell és emiatt egyes esetekben elegendő lehet a norma egy bizonyos értelmezésének a kizárása. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

A normák Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése egyben *expressis verbis* alkotmányi meghatározottságot nyert az Alaptörvény 28. cikkével.

*C) Bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárás*

Az utólagos normakontroll gyakorlásának másik típusa a konkrét normakontroll, amelyet az új Abtv. külön eljárástípusként nevesített: bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárás. A szabályozás egyrészt megtartotta azt a lehetőséget, hogy folyamatban lévő ügyben az eljáró bíró kezdeményezze az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének a megállapítását, ha azt észleli, hogy az alkalmazandó norma Alaptörvénybe ütközik. Másrészt a jogalkotó bővítette a bíró lehetőségét azzal az esetkörrel, hogy amiatt forduljon Alkotmánybírósághoz, hogy a megállapítottan alaptörvény-ellenes norma alkalmazását zárja ki a testület az adott ügyben. Ez utóbbi elsősorban akkor jöhet szóba, ha az adott elbírálandó életviszony keletkezésekor a megsemmisített norma még hatályban volt és azt az Alkotmánybíróság nem visszaható hatállyal semmisítette meg. Ekként a konkrét ügybeli alkalmazhatósága kizárása nélkül az adott ügyben azt még alkalmazni kellene. Mindkét esetben kötelező a bírónak a folyamatban lévő eljárást felfüggeszteni az alkotmánybírósági eljárás lezárulásáig. Ehhez hasonlatos az az újonnan biztosított eljárás is, amely lehetővé teszi azt is, hogy az eljáró bíró nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezze, amely esetben szintén az eljárás felfüggesztése mellett fordulhat Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény negyedik módosítása egy fontos szabállyal egészítette ki a konkrét normakontroll eljárást: 30 napos határidőt szabott az eljárás lefolytatására, amely főleg annak tükrében lényeges rendelkezés, hogy a bírónak az eljárás megindításáról hozott döntésével egyidejűleg fel kell függeszteni az eljárást. E határidőt az Alaptörvény ötödik módosítása 90 napra tolta ki, amely bár még mindig kellően rövid, de némi mozgásteret biztosít az Alkotmánybíróságnak. Eddig a felfüggesztés általában azt jelentette, hogy ezek az ügyek évekig elhúzódnak, amelyre tekintettel a bírók általában nem szívesen kezdeményezték a testület eljárását. Az új - igen rövid - eljárási határidőnek köszönhetően várhatóan változni fog ez a gyakorlat.

*D) Önkormányzati rendeletek*

Egy külön problémakör volt már korábban is az önkormányzati rendeletek vizsgálata, amelyek bár a jogszabályok körébe tartoznak, mégis külön elbírálás alá esnek. A korábbi szabályok alapján a jogalkotó a jogszabályok felülvizsgálatát bár *actio popularis*-ként szabályozta, az önkormányzati rendeletek esetében a testület döntéseivel igyekezett gátat szabni a kezdeményezéseknek. Az önkormányzati rendeletek esetében ugyanis az általános kezdeményezői kör mellett a közigazgatási hivatalok is kérhették az önkormányzati rendeletek vizsgálatát a törvényességi ellenőrzés keretében. Kétségtelen, hogy a kezdeményezések a legtöbb esetben egybeestek, ám a testületre az igen nagy számban született önkormányzati rendeletek vizsgálata nagy munkaterhet rótt.

Az Alkotmánybíróság 1999-ben hozott határozatában kimondta, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E körben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság nem tekinthető általánosnak. Mindezt a testület azzal indokolta, hogy az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata elsősorban a közigazgatási hivatalok (ma kormányhivatalok) feladata és nem az Alkotmánybíróságé. Ilyen működés körébe tartozó kérdés az is, hogy a helyi önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotás eljárási szabályait. Jogsértés észlelelése esetén a hivatal jogosult Alkotmánybírósághoz fordulni. [30/1999. (X. 13.) AB határozat]

A testület e döntésében választotta külön továbbá az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét a más jogszabályba ütközésétől, illetve törvénybe ütközésétől, amellyel tehát az alkotmánysértést és a törvénysértést határolta el egymástól. Alkotmánysértő önkormányzati rendelet esetében ugyanis a testület akként döntött, hogy továbbra is bárki indítványára lefolytatja az eljárást, még akkor is, ha a közigazgatási hivatal vezetője szerint nem áll fenn a jogsértés. Ellenben ha az önkormányzat rendelete nem Alkotmányba ütközik, hanem eljárási szabályokat sért, akkor kizárólag a Kormány területi szervének indítványára folytatja le az eljárást. [30/1999. (X. 13.) AB határozat]

E döntés is alapul szolgálhatott arra, hogy a jogalkotó 2012-től az önkormányzati rendeletek vizsgálatát nem utalta általános jelleggel az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hanem megosztotta azt a Kúria és a testület között. A pontos hatásköri szabályokat részben az Abtv., részben a Mötv. tartalmazza, amely szintén az Alaptörvénysértés és a törvénysértés elhatárolásán alapul. Az általános szabályok változása folytán azonban még Alaptörvénybe ütközés esetében sem válik általánosan bárki által kezdeményezhetővé a felülvizsgálat, hiszen azt az Abtv.-ben meghatározott kör indítványozhatja, egyrészt az utólagos normakontroll szabályai szerint, másrészt az alkotmányjogi panasz szabályainak megfelelően.

Más jogszabályokkal összefüggésben szintén felmerült már korábban is a szabályozási szint nem megfelelő volta miatti vizsgálat, amelyet a testület belső állásfoglalásában visszautasított. Kinyilvánította, hogy az ilyen jogszabályok esetében csak olyan esetben vizsgálja a formai alkotmánysértést, ha az egyben tartalmi alkotmánysértéssel párosul.

*E) Közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok*

Az új Abtv. az utólagos normakontroll szabályai szerint rendeli vizsgálni a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok vizsgálatát. E megoldás egybevág a korábbi szabályozással, illetve gyakorlattal. Az Alaptörvény szövege csupán a jogszabályok felülvizsgálatát teszi lehetővé, amely körbe nem tartoznak bele a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei, illetve később a közjogi szervezetszabályozó eszközök vizsgálatát azonban a korábbi szervezeti törvény is lehetővé tette. 2012 előtt azonban nem volt még kifejezett jogszabályi alapja a jogegységi határozatok alkotmánybírósági vizsgálatának, ám a testület 2005-ben az elő jog koncepcióból levezette az eljárás alapját. [42/2005. (XI. 14.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság ekkor a normajellegű, tehát a normának valamely értelmezést tulajdonító, illetve a jogszabályt tartalommal kitöltő jogegységi döntések felülvizsgálatát engedte meg. Az új szabályozás ilyen korlátozást már nem tartalmaz.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok vizsgálatára a jogszabályok felülvizsgálatának szabályait kell alkalmazni. A kontroll az utólagos normakontroll, a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi vizsgálat, valamint alkotmányjogi panasz és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során folytatható le.

*F) A nemzetközi szerződés utólagos normakontrollja*

Az Alkotmánybíróság korábbi szabályokon alapuló értelmezése alapján az utólagos normakontroll nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályra is vonatkozhat, hiszen a kihirdető jogszabály szintén része a hazai jogrendnek. A testület álláspontja szerint nincsen alkotmányos indoka annak, hogy nemzetközi szerződést kihirdető törvények kivételt képezzenek és azokat a többi jogszabálytól eltérően kezeljék. [4/1997. (I. 22.) AB határozat] Ennek alapján nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály előzetes és utólagos normakontrollnak is alávethető. Az előzetes bírálatról a jogszabály *expressis verbis* rendelkezik, míg az utólagos vizsgálat lehetősége az Alkotmánybíróság jogértelmező döntése nyomán merült fel.

*G) Alkotmányjogi panasz*

Alkotmányjogi panasz benyújtására a korábbi szabályok alapján is lehetőség volt, ám lényegesen szűkebb körben, mint ahogyan azt az Alaptörvény, illetve az új Abtv. lehetővé teszi. Az új szabályozás ugyanis megteremti az ún. valódi alkotmányjogi panasz *(amparo)* lehetőségét [Tóth J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 344-349. o.]. Eddig nem volt arra lehetőség például, hogy alapjogi jogsérelem miatt egy döntést megtámadjanak, hiszen alkotmányjogi panaszt csak akkor lehetett benyújtani, ha egyben alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak az eljárás során.

Az új szabályozás igen kiszélesíti az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetőségét. Ennek benyújtására két konjunktív feltétel érvényesülése esetén van lehetőség. Az egyik, hogy az illető a jogorvoslati jogát kimerítse, vagy ne legyen számára jogorvoslat biztosítva az adott eljárástípusban, a másik pedig, hogy a döntés Alaptörvényben biztosított jogát sértse.

A szabályozás az alkotmányjogi panasz két típusát különbözteti meg. Az egyik akkor nyújtható be, ha alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására kerül sor. (Abtv. 26. §) A másik esetben az eljárás bírói döntésekkel szemben akkor is nyitva áll, ha alkotmányos szabályok alkalmazása mellett következik be jogsérelem (valódi alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a szerint). Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása esetében azonban bírói döntés nélkül is lehet alkotmányjogi panasszal élni (közvetlen panasz) a következő feltételekkel: az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem és az illető már kimerítette a számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségeket, illetve ilyen jogorvoslatot a jogrendszer számára nem biztosít. Ez utóbbi pótolni látszik az utólagos normakontroll köréből kiesett actio popularist azzal a megszorítással, hogy a közvetlen érdekeltséget szükséges hozzá igazolni. A legfőbb ügyész pedig akkor fordulhat Alkotmánybírósághoz, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. [Tóth J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 350-351. o.]

Korlátozást jelent azonban, hogy csak lényeges jogsértések esetében fogadja be a testület a kérelmet. Így olyan kérdést vizsgál az Alkotmánybíróság, amikor az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolta a bírói döntést, illetve alkotmányjogi jelentőségű a probléma. Lényeges, hogy a két eljárás olyan értelemben nem válik el élesen egymástól, hogy alaptörvény-ellenesség sérelme nélkül is lefolytatja a testület a norma vizsgálatát, míg a norma alaptörvény-ellenességére irányuló panasz esetében is vizsgálható a bírói döntés.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának több korlátját is megállapítja a jogalkotó. Az egyik, hogy az eddigiekkel ellentétben az eljárás 2013. augusztus 1-jéig jogi képviselethez kötött volt, amelyet az Alaptörvény negyedik módosítását követő törvény-módosítás megszüntetett. A másik korlát szubjektív időhatár tűzése, amely a döntés közlésétől számított 60 nap - a korábbi szabályozással azonos módon -, míg az objektív határidő 180 nap. Döntés hiányában a jogszabály hatálybalépésétől számított 6 hónapon belül lehet alkotmányjogi panasszal élni. Lehetőség van igazolási kérelem benyújtására is, ha az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból volt akadályoztatva. Ekkor az akadály elhárulásától számított 15 napon belül az indítvány előterjesztésével egyidejűleg lehet igazolási kérelemmel élni. Ilyen esetben is érvényesül azonban a 180 napos objektív határidő. Az Alkotmánybíróságot ugyan nem köti konkrét határidő az eljárás lefolytatására, a sarkalatos törvényben azonban annyi szerepel, hogy a testületnek ésszerű határidőn belül kell eljárnia.

Az Alaptörvény hatályba lépése után először elbírált alkotmányjogi panasz a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességét mondta ki a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban. A döntésben az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott azzal, hogy az eljárás alapjául szolgáló beadványok megfelelnek-e az alkotmányjogi panasszal szemben az Alaptörvény, valamint az Abtv. által támasztott követelményeknek. Így a grémium megvizsgálta, hogy az indítványozók a panaszban pontosan megjelölték-e az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, a vitatott jogszabályi rendelkezést, és azt, hogy a vitatott szabály mely Alaptörvényben szabályozott jogukat sérti. Megállapította, hogy az indítványban részletesen indokolták a vitatott szabály alaptörvény-ellenességét. A panaszok emellett kifejezett kérelmet tartalmaztak az alaptörvény-ellenesnek ítélt szabály megsemmisítésére.

Feltétel továbbá a jogorvoslat kimerítése, illetőleg a panasz benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. A konkrét ügyben a testület akként vélekedett, hogy nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely - a vonatkozó jogi szabályozásból következően - nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. További követelmény, hogy a panasszal az éljen, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott, illetőleg hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Azaz a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.

Az alkotmányjogi panasz vonatkozásában az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata által ex tunc hatállyal megsemmisített Ár. 22. cikke tartalmazott olyan pontosító rendelkezéseket, amelyeket már az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény is tartalmazott. A szabályokat formai okból közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg a testület, azonban a döntés nem érintette az Abtv.-ben foglalt szabályok érvényességét.

*H) Az Alaptörvény értelmezése*

Az eddigiekhez hasonlóan, meghatározott kör alkotmányértelmezést is indítványozhat. Ilyet az új szabályok alapján az Országgyűlés, annak bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány kezdeményezhet. A jogalkotó az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát a norma szövegébe építve állapította meg, hogy alkotmányértelmezés konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben lehetséges. A hatáskör gyakorlásának további feltétele, hogy a konkrét probléma más jogszabály közbejötte nélkül közvetlenül az Alaptörvényből legyen levezethető.

További korlátozás, hogy amennyiben az alkotmányértelmezés valamely állami szerv jogállásával kapcsolatos, az Alkotmánybíróság csak akkor végzi el az értelmezést, ha a felmerült probléma ellehetetlenítené a szerv működését vagy jogbizonytalanságot okozna.

Az absztrakt alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróság már igen korán visszautasította és megszorítóan értelmezte a hatáskörét. Döntésében a testület elvi jelleggel mutatott rá, hogy az alkotmányértelmezés kapcsán figyelembe kell venni a hatalommegosztás elméletét. Ennek alapján alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítványozó valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi valamely konkrét rendelkezés értelmezését és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül az Alkotmányból levezethető. A hatáskör kiterjesztő értelmezése esetén ugyanis a gyakori alkotmányértelmezés következtében a testület álláspontja szerint egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki, amellyel a testület magára vállalná a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom felelősségét is. [31/1990. (XII. 18.) AB határozat]

Az Alaptörvény hatályba lépése után a 22/2012. (V. 11.) AB határozat volt az első, amelynek során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezését végrehajtotta.

*I) Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata*

Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a korábbi szabályokkal azonos módon indítvány alapján és hivatalból is eljárhat a testület. Indítványt a Kormány, a képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa tehet. Új lehetőség, hogy a konkrét ügyben eljáró bíró is jogosult ilyen eljárást kezdeményezni, ha az álláspontja szerint az adott ügyben alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik. A bírónak a konkrét eljárást ilyen esetben is fel kell függesztenie.

A normaütközés kapcsán alkalmazandó eljárást a jogalkotó már nem itt, hanem a jogkövetkezmények között szabályozza. Ez - az eddigiekkel egyező módon - két esetet különböztet meg. Az egyik, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal a másik jogszabály azonos vagy alacsonyabb szinten áll, akkor a testület a hazai jogszabályt semmisíti meg. A másik esetkör, ha a hazai jogszabály a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb szinten áll, ilyen esetben az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót vagy a Kormányt, hogy a szükséges intézkedést tegye meg.

A további hatáskörök között a sarkalatos törvény külön is nevesíti az alkotmányellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggő véleménynyilvánítást, a köztársasági elnök tisztségtől történő megfosztását, a hatásköri összeütközést, valamint az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatának a vizsgálatát.

*J) További hatáskörök*

A további hatáskörök között a sarkalatos törvény külön is nevesíti az alkotmányellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggő véleménynyilvánítást, a köztársasági elnök tisztségtől történő megfosztását, a hatásköri összeütközést, valamint az országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatának a vizsgálatát. A 2011. évi CCVI. törvény 49. §-a értelmében további hatáskörök közé tartozik az Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő vélemény nyilvánítása is.

**3. Az Alkotmánybírósági eljárás jogkövetkezménye**

Az Alkotmánybíróság által alkalmazott jogkövetkezményeket részben az Alaptörvény, részben az Abtv. állapítja meg. Amennyiben az alkotmányos testület előzetes normakontroll eljárás eredményeképpen állapítja meg az alaptörvény-ellenességet, akkor a törvény nem hirdethető ki. Amennyiben az Alkotmánybíróság az adott törvény vonatkozásában már megállapította az Alaptörvénybe ütközést és a javaslatot az Országgyűlés újratárgyalja, majd az Alkotmánybíróság az ismételten lefolytatott eljárásában újra megállapítja az alaptörvény-ellenességét, az Országgyűlést felhívja jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére. Nemzetközi szerződés vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntése nyomán nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik. További lehetőség lehet a fenntartás megtétele - ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi - vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézményének alkalmazása.

Ha az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata eredményeképpen állapítja meg az alaptörvény-ellenességet, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. A hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.

Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Ha azonban olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

Ha alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott eljárásban állapítja meg a testület a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, akkor a bírói döntést megsemmisíti. Ennek eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni és a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

A megsemmisített jogszabály főszabály szerint az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon - mintegy *ex nunc* hatállyal - veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható. A jogszabály ilyen hatályú megsemmisítése azonban nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az Alkotmánybíróság azonban jogosult arra, hogy ettől eltérően határozza meg a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, feltéve, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Ilyen hatályú megsemmisítés lehet az *ex tunc*, valamint a *pro futuro* hatályú megsemmisítés, amely utóbbi esetben a jogalkotó számára az Alkotmánybíróság határidőt biztosít, hogy az adott jogszabályt pótolja.

A jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik. Elrendelhető azonban a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálata, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

**4. Az Alkotmánybíróság hivatalból történő eljárása**

Az alkotmánybírósági eljárások az új szabályozás szerint kifejezett kérelemhez kötöttek. Az Alaptörvény és az annak nyomán elfogadott Abtv. megszüntette a hivatalbóli eljárásokat. Az Alaptörvény negyedik módosítása által beillesztett bekezdés azonban egy speciális esetben áttöri a kérelemhez kötöttség elvét. A testület szoros tartalmi összefüggés okán vizsgálhatja azokat a rendelkezéseket, amelyekre nem terjedt ki az indítvány és az eljárás eredményeképpen meg is semmisítheti azokat.

**5. Az Alaptörvény vizsgálata**

A negyedik Alaptörvény-módosítás nóvuma az volt, hogy az Alaptörvénybe illesztette az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának a vizsgálati lehetőségét és egyben tisztázta az alkotmányos szabályokkal kapcsolatos alkotmánybírósági eljárás szabályait. A szabályozás összhangban áll az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlatával is, amely szerint az alkotmánymódosító törvényekre nem terjed ki a testület hatásköre, bár a jogszabályok körébe korábban ezek is beletartoztak. Az erre irányuló eljárást a testület fogalmilag is kizártnak tekintette. [23/1994. (IV. 29.) AB végzés] Ezzel összefüggő kérdésként merült fel, hogy alkotmánymódosító törvény hatályba léptető rendelkezését vizsgálhatja-e a testület. A testület az ilyen eljárást abban az esetben tartotta megengedhetetlennek, ha a hatályba léptető rendelkezés vizsgálata, illetve annak esetleges megsemmisítése az Alkotmány megváltoztatásával járna. [1260/B/1997. AB határozat] Az Alaptörvény az alkotmányos szabályokat pedig már nem említi a rendes jogszabályok között. [Alaptörvény *T)* cikk (2) bek.]

Az eddigi esetjogot legteljesebb módon az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata foglalta össze, amely az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta meg. A döntés egyik kardinális kérdése az volt, hogy van-e hatásköre a grémiumnak az Ár. felülvizsgálatára. A testület a döntésében bemutatta a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot és megállapította a hatáskörét az absztrakt utólagos normakontroll keretében arra, hogy az Ár-t. formai szempontból felülvizsgálja. Az érvelés rámutatott, hogy csak a kifejezetten az alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára nincsen hatásköre a testületnek. [293/B/1994. AB végzés, 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, 1338/E/1996. AB végzés, 290/B/2002. AB határozat]

Az Alkotmányt módosító törvények hatályba léptető és egyéb rendelkezései alkotmányossági vizsgálata az eddigi gyakorlat alapján eddig is lehetséges volt, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg, és ha az esetleges megsemmisítés nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását [1260/B/1997. AB határozat], valamint ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott. [61/2011. (VII. 13.) AB határozat]

Az Alaptörvény ennek megfelelően egyértelműen rögzíti immáron, hogy az Alaptörvénnyel kapcsolatos vizsgálat eljárási követelményekre terjed ki, amely lehet előzetes és utólagos is. Előzetes normakontroll kezdeményezésére az államfő jogosult a zárószavazás után, de még a kihirdetés, illetve az aláírás előtt. Utólagos normakontrollt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet, de kizárólag a kihirdetéstől számított 30 napon belül. Itt van arra is lehetőség, hogy nemcsak a szorosan vett elfogadási eljárással kapcsolatos esteleges jogsértéseket kifogásolják, hanem a kihirdetéssel összefüggő eljárási cselekményeket.

**6. Az Alaptörvényről történő döntés jogkövetkezménye**

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt érintő indítványokról soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül határoz. Amennyiben a testület az előzetes normakontroll eljárás eredményeképpen azt állapítja meg, hogy a vizsgált alkotmányos rendelkezés nem felelt meg a közjogi szabályoknak, akkor az Országgyűlésnek azt ismételten meg kell tárgyalnia. Amennyiben ugyanezt az utólagos normakontroll eljárásban állapítják meg, akkor az Alkotmánybíróság jogosult arra, hogy az Alaptörvényt vagy annak módosítását megsemmisítse.

**7. Az Alkotmánybíróság vizsgálati jogköre**

Az Alaptörvény 24. cikk (7) bekezdésében meghatározott eljárási szabályok szintén a negyedik Alaptörvény-módosítás következtében kerültek az Alaptörvény szövegébe. A bekezdés garanciális jellegű eljárási szabályokat tartalmaz, amely azt iratok alapján történő döntés elvét áttörve biztosítja, hogy egyes, a személyek széles körét érintő ügyekben a testület a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjét meghallgassa, illetve a véleményüket beszerezze. Szintén a klasszikus bírói eljáráshoz közelítő elem az is, hogy az eljárás e szakasza nyilvánosan zajlik.

Az Abtv. alapján azonban a fentieken túl az Alkotmánybíróság döntése alapján harmadik személy is meghallgatható, illetve megkereshet más érintett szervet, az eljáró bíróságot vagy akár az Európai Unió intézményét is, de szükség esetén szakértő is kirendelhető. Azon személyeknek, akiket az Alkotmánybíróság személyes meghallgatásra hívott meg, kötelező a megjelenés. Az eljárás e szakaszára a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni, de az Abtv.-en kívüli más bizonyítási eszköz nem alkalmazható.

**8. Az Alkotmánybíróság szervezete**

Az Alaptörvény a szervezet tekintetében visszatér az eredeti koncepcióhoz, amely szerint a testület 15 tagú. Ekként rendelkezett 1989-ben is az Országgyűlés, azonban 1994-ben mégis úgy döntött a jogalkotó, hogy csupán 11 taggal működjön a testület. A 2012 előtti rendszerben a legtöbb eljárás a teljes ülés hatáskörébe volt utalva, amely nyolc tag jelenléte esetén volt határozatképes. Az alkotmánybírói helyek szakaszos megürülése és újbóli betöltése miatt ez sok esetben a működőképesség határára sodorta a testületet. Az új jogszabály részben emiatt is döntött a grémium létszámának emelése mellett, részben pedig a teljes ülés hatásköréből több ügyet utalt tanácsi hatáskörbe. Az új szabályozás az Alkotmánybíróság székhelyét már a valóságos állapotnak megfelelően rögzíti, amikor is az eddigi jogszabályban szereplő Esztergom helyett Budapestet jelöli meg.

Az alkotmánybíróvá válás feltételeit javarészt az eddigi szabályozással egyezően határozta meg a parlament, így megmaradt a jogász végzettség mellett az eddig is érvényesülő 45. életév, mint minimumhatár, valamint az, hogy a jelölt vagy legalább 20 éves szakmai gyakorlattal rendelkezzen, vagy kiemelkedő tudású elméleti jogász legyen, ami az egyetemi tanár címmel vagy az MTA doktora címmel azonosítható.

A jelölés szabályai az utóbbi időszakban megváltoztatott szabályokkal maradtak azonosak, így a jelölést egy legalább 9, de legfeljebb 15 tagú parlamenti jelölőbizottság végzi, amely a pártok képviselőcsoportjaiból alakul. Az alkotmánybírók megbízatásának időtartama szintén az utóbbi időszakban megemelt időtartammal azonosan kerül szabályozásra, így azt 12 évben határozza meg az Alaptörvény és a sarkalatos törvény. Újdonság azonban, hogy az alkotmánybírók nem választhatók újra.

Szintén változást jelent, hogy míg a 2012 előtti szabályok alapján a testület elnökét maguk az alkotmánybírák választhatták meg maguk közül, addig az Alaptörvény ezt a jogot már az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Az elnök szintén a megválasztott alkotmánybírók közül kerülhet ki, ám a megbízatásának ideje az eddigi 3 év helyett az alkotmánybírói megbízatásának a végéig tart. Ezen választásokhoz egységesen az országgyűlési képviselők kétharmados többségének a szavazata szükséges.

Az alkotmánybírók esetében szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek. Ennek sarokköveit az Alaptörvény rakja le, a részletes szabályokat itt is a sarkalatos törvény tartalmazza. Az eddigiekhez hasonlóan kizáró okot jelent a jelölés esetében, ha a jelölt a megválasztását megelőző négy éven belül a kormány tagja vagy valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy más állami vezetői tisztséget töltött be. Az alkotmánybírói tisztség minden más politikai vagy politikai jellegű megbízatással összeegyeztethetetlen, így az alkotmánybíró semmilyen más állami, önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséget, illetve megbízatást nem viselhet. A hivatalban lévő alkotmánybíró nem lehet tagja pártnak, nem viselhet politikai tisztséget. A felmerült összeférhetetlenségi okot 10 napon belül meg kell szüntetni.

**9. Az Alkotmánybíróság működésének szabályai**

Az Alkotmánybíróság szervezetét és működését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény határozza meg, amely sarkalatos törvény. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg. Az ügyrendet 2013. március 1-jétől a 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat tartalmazza, amely a korábbi 1/2012. (I. 3.) Tü. határozatot váltotta fel. Az Abtv. 70. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése jogosult arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az Ügyrend egységes értelmezése, valamint az Alkotmánybíróság egységes joggyakorlatának kialakítása érdekében iránymutató jellegű teljes ülési állásfoglalást adjon ki. Az így megalkotott teljes ülési állásfoglalást a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

3/2013. (II. 14.) AB határozat A Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 1-75. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 161-170. o.

Tóth J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 344-372. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. Világosság, 2005/11. sz., 3-14. o.

A bíróság

**Alaptörvény 25. cikkéhez:**

**1. Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi fogalma**

Az Alaptörvényben kifejezetten is deklarált hatalommegosztás elve alapján az igazságszolgáltatási tevékenységet kizárólag a bíróságok végezhetik, azt sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem gyakorolhatja. Mindezt a korábbi Alkotmány akként fejezte ki, hogy felsorolta, hogy mely szervek az igazságszolgáltató szervek. Az Alaptörvény szakított ezzel megoldással, és csupán azt az elvet tartalmazza, amely az igazságszolgáltatási tevékenység kizárólagosságát jelöli. Az Alaptörvény emellett csak egyetlen bíróságot, nevezetesen a legfőbb bírósági szervet nevezi meg. A megfogalmazás alapján továbbra is alapelvként érvényesül az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumának elve, amelynek alapján igazságszolgáltatási tevékenységet alapvetően a bíróságok láthatnak el. Ezen elv alól az állam csak kivételesen és meghatározott esetekben enged kivételt.

**2. Az igazságszolgáltatási tevékenység elemei**

A bírói tevékenység meghatározó elemeit ugyan az Alaptörvény kifejezetten is tartalmazza, ám e tekintetben jelentősebb eltérés tapasztalható a korábbi Alkotmány szövegével. Így a korábbi Alkotmány részben generális jelleggel írta körül a feladatokat, míg az Alaptörvény a különböző ügytípusokat sorolja fel. A két módszer között más különbség is van, mivel míg a korábbi Alkotmány alapján a tevékenységek közé tartozott az alkotmányos rend, valamint a jogok és kötelezettségek védelme, addig ezek a megfogalmazások *expressis verbis* már nem találhatók meg a normaszövegben.

Az Alaptörvény szerint az igazságszolgáltatás tehát elsősorban az alábbiakat jelenti:

- jogalkalmazási tevékenység végzése, polgári jogviták elbírálása;

- joghátrány alkalmazása, azaz büntetőügyekben történő döntés és a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése;

- a jogszerű állapot helyreállítása;

- a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálata, amely az egyedi döntések vizsgálatát jelenti;

- a helyi önkormányzati jogalkotó tevékenységének a vizsgálata, amely jelenti egyrészt a rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, másrészt a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) átvette azt a korábban az Alkotmánybíróság döntésében is megjelenő elvet, amely szerint az igazságszolgáltatási tevékenység a bíró ítélkezésénél szélesebb tartalmat fog át. A sarkalatos törvény akként rendelkezik, hogy Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási és más törvény által meghatározott tevékenységet látnak el. Az Alkotmánybíróság ugyanis már 1993-ban rámutatott, hogy az alkotmányi szabályozás nem zárja ki, hogy a bíróságok a bírói útra tartozó ügyekben a konkrét eljárásokon kívül, akár az eljárás megindítása előtt vagy után az alapvető jogok érvényre juttatását elősegítő tevékenységet végezzenek, és ezen a lehetőségen az Alaptörvény sem változtatott. [1481/B/1992. AB határozat]

**3. A közigazgatás bírósági ellenőrzése**

Külön is érdemes részletezni a közigazgatás bírósági ellenőrzését, amely nem merül ki a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában, hiszen az Alaptörvény alapján e körbe sorolható az önkormányzati jogalkotás ellenőrzése is. A közigazgatási határozatok bíróság által történő felülvizsgálatának követelménye az 1989-es alkotmánynovellával került az alkotmányos szabályok közé. Az ezt megelőző szabályok alapján csak kivételes jogorvoslati formaként működött a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata. Az alkotmánymódosítás után a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat volt, amelynek nyomán a jogalkotó ténylegesen is általánossá tette a bírósági felülvizsgálatot.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésköre eddig is értelmezésre szorult, hiszen a sommás rendelkezés eltérő értelmezésekre adott lehetőséget. A szabály kapcsán a hatalmi ágak elválasztásának elve jelenthet kiindulási pontot, amelynek rendezése érdekében szükséges a bíróság feladatának meghatározása a közigazgatással kapcsolatban. (953/B/1993. AB határozat). A 32/1990. (XIII. 22.) AB határozatból következően azonban a szabály nem tekinthető korlátlan alkotmányi hatáskörnek, hiszen a testület szükségesnek tartotta a szabály végrehajtásához szükséges törvényi rendelkezések megállapítását. A testület emellett azt is levezette a döntéseiben, hogy a felülvizsgálat kizárólag törvényességi szempontú lehet, és nem terjedhet ki célszerűségi szempontokra. [4/1993. (II. 12.) AB határozat] Ezzel függ össze az is, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek az a korlátozás, amely szerint a felülvizsgálat kezdeményezésére csak jogkérdés tekintetében, tehát csak jogszabálysértés esetén van lehetőség. [953/B/1993. AB határozat]

Egy másik döntésében ugyanakkor a testület azt állapította meg, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának, valamint a bírósághoz fordulás jogának egymásra vonatkoztatott értelmezéséből az következik, hogy alkotmányos követelménynek tekinthető, hogy a jogalkotó teremtse meg annak feltételeit, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket a bíróság független pártatlan bíróság által ésszerű határidőn belül elbírálhassa. E döntés szerint a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A felülvizsgálat során a bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz és a jogszerűség szempontjából a közigazgatási szerv mérlegelését is felülvizsgálhatja. Ez azonban nem áll ellentétben azzal, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja, hiszen a bíróság döntése teljes terjedelmében kötelezi a közigazgatási hatóságot. Így a közigazgatási szerv nem csupán a rendelkező részhez, hanem az indokoláshoz is kötve van. Ennek megfelelően a jogszabályok nem korlátozhatják alkotmányosan a bíróság azon jogkörét, hogy a közigazgatási határozat során érdemben bírálja el a jogvitát. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat]

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy alkotmányellenesek lennének a Pp. azon szabályai, amelyek jogszabálysértés esetén a bíróság számára elsősorban kasszációs jogot biztosítanak és a megváltoztatás lehetőségét csak egyes törvényben meghatározott ügytípusokban teszik lehetővé. Ennek magyarázata, hogy új eljárásra kötelezés esetén is megvalósul mind az érdemi, mind az eljárási szabálysértések esetén a bírósági felülvizsgálat. [994/B/1996. AB határozat]

A független pártatlan bíróság előtti elbírálás és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának problémáját érintette a szabálysértésekkel összefüggésben született 63/1997. (XII. 12.) AB határozat is, amely annak kérdését vetette fel, hogy vajon valamennyi közigazgatás által hozott határozat közigazgatási határozatnak minősül-e. A testület a döntésében a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatát is felhívta (BH1993. 125.), amikor azt állapította meg, hogy a szabálysértési eljárásban hozott határozatok nem minősülnek az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási határozatnak. Ezt erősítette meg a KK 6. állásfoglalás is, amely szerint a közigazgatási szerveknek csak a közigazgatási ügyben tett intézkedése bírálható el a közigazgatási eljárás és az ehhez tartozó bírósági felülvizsgálat szabályai szerint. A döntéshez fűzött párhuzamos indokolások e tekintetben némiképpen ellentmondóak. Az alkotmányos rendelkezés ugyanis közigazgatási határozatokról beszél és nem a közigazgatási szervek által alkotott határozatokról. Így a quasi-bíráskodás területére tartozó ügyekben jellemzően nem közigazgatási pert lehet kezdeményezni, hanem a bíróság a múltban megtörtént jogsértést bírálja el, illetve birtokvédelem terén a felek közötti vitát dönti el a perben.

A közigazgatás és a bíróságok kapcsolata az Alaptörvény által új szegmenssel is bővül. Az önkormányzatok jogalkotó tevékenységének vizsgálata eddig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott, míg az Alaptörvény ezt a rendes bíróságok hatáskörébe utalja. Az Ötv. és a Bszi. ezt akként konkretizálja, hogy a Kúria jogosult a rendeletek törvényességét elbírálni és a helyi önkormányzat törvény felhatalmazásában megállapított jogalkotói mulasztását megállapítani. Amennyiben azonban az önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, akkor továbbra is az Alkotmánybíróság jár el.

**4. A Kúria jogegységesítő szerepe**

A Kúria legfontosabb feladata az ítélkező tevékenység ellátása mellett a jogegységesítés. Ennek eszköztára jelentősen bővebb, mint a Legfelsőbb Bíróságé volt. Míg a Legfelsőbb Bíróság elsősorban jogegységi döntésekkel, valamint elvi döntésekkel biztosíthatta a jogalkalmazás egységét, addig a Kúria bírósági joggyakorlat-elemző csoportot is működtet.

A jogegységi eljárás megindításának a feltételei szinte változatlanok maradtak. Így jogegységi eljárás indítható a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében, ha a cél elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, illetve korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése. Szintén kezdeményezhető az eljárás, ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől. A jogegységi eljárást a Kúria elnöke vagy kollégiumvezetője, illetve helyetteseik, valamint az ítélőtábla elnöke, valamint az eltérő gyakorlat esetében a Kúria tanácselnöke vagy a legfőbb ügyész indítványozhatja. (Bszi. 32. §)

Az eddigi szabályozással egyező az is, hogy a jogegységi határozatok a bíróságokra kötelező, ám annak a bírósági szervezeti törvény alapján a felekre és a terheltre kiterjedő hatálya nincsen - ha törvény kivételt nem tesz. A szabály alkotmányosságát az 1997. évi bírósági szervezeti törvénnyel kapcsolatban már vizsgálta az Alkotmánybíróság, amikor azt állapította meg, hogy a rendelkezés nem alkotmánysértő amiatt, mert lehetőséget ad arra, hogy törvény által a felekre is kiterjedjen a jogegységi határozat hatálya. A döntés rámutat arra a nyilvánvaló tényre, hogy a bírói döntések útján egyébként is hatályosul a jogegységi határozat. Ezért a jogalkotó csupán megteremtette annak a lehetőségét, hogy a jogegységi határozat jogkövetkezményeit a jogbiztonságra tekintettel rendezni lehessen. Az Alkotmánybíróság álláspontja ekkor az volt, hogy a bírósági szervezeti törvényben foglalt felhatalmazás nem teremt korlátlan lehetőséget arra, hogy a jogegységi határozatnak a felekre közvetlenül kiható hatálya intézményessé váljon. A határozat egyben az elvi döntések közzétételét is alkotmányosnak minősítette. [12/2001. (V. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján 2005-ben úttörő módon saját hatásköre fényében értelmezte a jogegységi határozat alkotmányosságát. A vizsgálat alapját az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban kifejtett élő jog elmélet adta, amely alapján az Alkotmánybíróság jogot formált arra, hogy valamennyi norma jellegű döntést az utólagos normakontroll keretében vizsgáljon. Tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat a bíróságokra kötelező, így a jogszabály értelmezése során az semmiképpen nem hagyható figyelmen kívül. Mivel a jogegységi határozat a jogszabály tartalmát szűkítheti, bővítheti, illetve akár joghézagot is kitölthet, ezért az elő jog része lehet, és mint ilyen annak ellenére, hogy nem jogszabály, utólagos normakontroll tárgyát képezheti. Ugyanakkor a testület arra is felhívta a figyelmet, hogy valamennyi jogegységi határozat nem tekinthető automatikusan ilyennek, hanem esetről estre kell megítélni a döntés normajellegét annak tartalma alapján. [42/2005. (XI. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára fennálló utólagos normakontroll hatáskörét a bírói hatalmi ág függetlenségének sérelme nélkül gyakorolja. Az Alkotmánybíróság tényként kezeli, hogy a jogszabály tartalma az, amit a jogegységi határozat annak tulajdonít. A jogegységi határozatban megfogalmazottak tekintetében az Alkotmánybíróság nem ad konkuráló értelmezést (például alkotmányos követelmény formájában), ez ugyanis sértené a bírói függetlenséget.

A bírósági joggyakorlatot elemző csoport létrehozása szintén a jogegység biztosítását szolgálja. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke jelöli ki, mint ahogyan a csoport vezetőjét és tagjait szintén. A tagok elsősorban a Kúria bírái közül kerülhetnek ki, azonban lehetnek más bíróságon dolgozó bírák és bírósági szervezeten kívüli elméleti és gyakorlati szakemberek is.

A bírósági joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít, amelyet a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma is megvitatja, és egyetértése esetén a megállapításokat a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi.

Szintén a joggyakorlat biztosításának az eszközei az elvi bírósági határozatok és az elvi bírósági döntések. Ezeket a Kúrián működő büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú elvi közzétételi tanácsok választják ki. A tanács elnökből és további 4 tagból áll. A döntések a társadalom széles körét érintik vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyekben születnek.

**5. A bírósági szervezet**

Míg a korábbi Alkotmány 45. § (1) bekezdése kifejezetten is felsorolta a bíróságok típusait, addig az Alaptörvény csak a Kúriát nevesíti, és a sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja a bírósági szintek konkretizálását. Az Alaptörvény e körben csak a többszintűséget rögzíti [Alaptörvény 25. cikk (4) bek.], valamint azt, hogy egyes ügycsoportokra nézve különbíróságok létesíthetők. A többszintűségen belül azonban a törvényalkotó viszonylag nagyfokú szabadságot kapott a tekintetben, hogy mennyi bírósági szintet létesít, és miként nevezi el azokat. Az Alaptörvény a legfelsőbb bírósági fórum nevének változását tartalmazza, amelynek kapcsán a korábbi Legfelsőbb Bíróság elnevezésről visszatér a polgári jogfejlődés korában kialakult Kúria megnevezésre. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény - sarkalatos törvényként - a korábbiakhoz hasonlóan négy bírósági szintet hoz létre, amelyeket szintén az 1949 előtti elnevezéssel illet, így meghatároz járásbíróságot, törvényszéket, valamint ítélőtáblát. Az átmeneti szabályok szerint azonban 2012. december 31-ig járásbíróság alatt a helyi, azaz a városi és kerületi bíróságokat kell érteni, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is 2013. január 1-jén kezdik meg a működésüket.

2012. december 31-ig a munkaügyi bíróságok egyfajta quasi különbíróságként működnek, hiszen első fokon külön szervet létesítettek a munkaügyi jogviták elbírálására, ám a jogorvoslati rendszerben már ezen ügyek is betagozódtak a normál bírósági rendbe. A közigazgatási ügyek 2011. december 31-ig a megyei bíróság, illetve 2012. december 31-ig a törvényszék hatáskörébe tartoztak, amelyekben a közigazgatási ügyszakos bírák döntöttek. 2013. január 1-je után hasonló rend érvényesül azzal, hogy ezután külön közigazgatási bíróságok is létesülnek, amelyek szintén első fokon járnak el; a döntéseik ellen előterjesztett fellebbezéseket a törvényszékek bírálják el. Ezt erősíti, hogy az Alaptörvény negyedik módosításával a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra történő utalás kikerült az Alaptörvény szövegéből.

A járásbíróságok - 2012. december 31-ig helyi bíróságok - értelemszerűen első fokon járnak el, a törvényszékek első és másodfokú hatáskört is kapnak, hiszen másodfokon bírálják el a járásbíróságok döntései ellen bejelentett fellebbezéseket, illetve első fokon járnak el az eljárási törvényekben felsorolt ügytípusokban. Az ítélőtábla a járásbírósági és törvényszéki döntések jogorvoslati fórumául szolgál, míg a Kúria egyaránt végez ítélkezési és más tevékenységet. A Kúria ítélkezési tevékenysége keretében egyrészt jogorvoslati fórum a törvényszék és az ítélőtábla döntéseivel szemben a felülvizsgálati eljárások eredményeképpen, másrészt elbírálja a felülvizsgálati kérelmeket. Szintén a Kúria feladata a jogegység biztosítása, amelynek eszközei főként jogegységi határozatok, de kapott a szervezet más, eddig nem gyakorolt hatásköröket is. 2012-től a feladatai közé tartozik, hogy a joggyakorlat vizsgálatával tudományosan elemezze a jogerősen befejezett ügyekben hozott döntéseket és így vizsgálja a bíróságok ítélkezési tevékenységét, valamint az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos döntések meghozatala is a hatáskörébe tartozik. Így dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről, illetve a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásáról.

A továbbra is a legfőbb bírói szerv hatáskörébe tartozó felülvizsgálati eljárásokkal kapcsolatban született a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, amely elvi jelleggel állapította meg: bár nem sérti a jogorvoslati jogot, ha a jogalkotó akként korlátozza a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének a lehetőségét, hogy a jogszabálysértésen túl azt is feltételül szabja, hogy a felülvizsgálni kért határozat eltérjen a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatától. A jogorvoslathoz való jog ugyanis a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. A testület ugyanakkor rámutatott, hogy a felülvizsgálat - mint rendkívüli perorvoslat - alkotmányjogi jellegéből az következik, hogy az ügy érdemére kiható jogszabálysértés esetén lehetőséget adjon a döntés korrigálására.

**6. A bíróságok igazgatása**

A bíróságok szervezeti függetlensége a bíróságok igazgatásának kérdéskörével is összefügg, amely a negyedik Alaptörvény-módosítással került az Alaptörvény szövegébe. Az 1997-es igazságszolgáltatási reform a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) jogkörébe utalta, amely egy korábban 15, majd 16 tagú testület volt többségében bíró tagokkal. A tagok között a bíróságokon kívülálló személyek is megtalálhatók voltak, így parlamenti képviselők, az Ügyvédi Kamara elnöke, a legfőbb ügyész vagy az igazságügyért felelős miniszter, illetve később az államháztartásért felelős miniszter. A 1997-es reform óta eltelt több mint egy évtized és az azóta megfogalmazott kritikák a rendszer megváltoztatására indították a jogalkotót.

Az Alaptörvény alapján megalkotásra kerülő sarkalatos törvény (Bszi.) az eddigi rendszert megváltoztatja és az igazgatási jogokat az eddig viszonylag nagy létszámú és emiatt kevésbé operatív szervezet helyett egyetlen személyhez, az Országos Bírósági Hivatal elnökéhez telepíti (a továbbiakban: OBH). Megőrzi azonban a szabályozás testületi vezetést is, mivel a központi igazgatás felügyeleti szerveként az Országos Bírói Tanácsot (a továbbiakban: OBT) jelöli meg. Ennek alkotmányi szintű rögzítését az Alaptörvény ötödik módosítása végezte el a Velencei Bizottság által megfogalmazott kívánalmak hatására. Korábban e szabályok ugyanis a Bszi.-ben voltak megtalálhatóak, mint sarkalatos törvényben. A bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke látja el, akit az Országgyűlés választ meg a bírák közül 9 éves időtartamra. Az OBH elnöke gyakorolja ezután azt az eddig az OIT-hoz tartozó jogosítványt, amely szerint a költségvetési törvényben a bíróságokról szóló fejezet tekintetében fejezetgazdai jogosítványokat gyakoroljon. Emellett újdonságként jelentkezik, hogy az OBH elnöke felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett is. Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti szerve. Az OBT mind a 15 tagja kizárólag bíró lehet: a Kúria elnöke és 14 választott bíró. Az OBT-nak nincsen állandó elnöke, ugyanis a tagok felváltva töltik be az elnöki tisztséget. A szervezeti változásokkal kapcsolatos átmeneti szabályokat a negyedik Alaptörvény-módosításig Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 11. cikke tartalmazta, amelyek a módosítás után átkerültek a Záró és vegyes rendelkezések 14. pontjába. Az OBT összetételére vonatkozó további szabályokat az Alaptörvény ötödik módosítása után az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése tartalmazza.

**7. Az OBH elnöke és az OBT összetétele**

Az Alaptörvény ötödik módosítását követően a 3. cikk (5) bekezdése az OBH összetételének alkotmányos szabályait határozza meg. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bírósági vezetőktől eltérően nem 6, hanem 9 évre nyeri el a megbízatását, csakúgy, mint a Kúria elnöke. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 118. §-a alapján az OBH jogállása sajátos, a törvény alapján nem tartozik a bírósági vezetők, hanem önálló jogállással bír. Személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot és az Országgyűlés választja meg az összes országgyűlési képviselő kétharmados többségének a támogatásával. Ezt a sajátos jogállást erősíti, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása külön is beemelte az OBH elnökével kapcsolatos szabályokat az Alaptörvény szövegébe. A szabályokat az Alaptörvény ötödik módosítása tovább bővítette azzal, hogy a Kúria elnökét nevesítette az OBT tagjai közül, valamint kimondta, hogy a további tagokat a bírók választják. A választás szabályait sarkalatos törvény tartalmazza. A felhatalmazás alapján a Bszi. rögzíti, hogy az OBT tagjait közvetetten, a küldöttek közül választják. A küldöttek vonatkozásában a törvényalkotó a korábbi megoldásokat követve határozza meg, hogy a Kúria teljes ülése, az ítélőtábla és a törvényszék összbírói értekezlete a bíróság engedélyezett bírói létszáma alapján minden 20 bírói létszám után egy-egy küldöttet választ titkosan. Ha a töredék létszám a 10 főt meghaladja, további egy küldöttet kell választani. A küldöttek száma azonban semmiképpen nem lehet 2 - törvényszék esetén 3 - főnél kevesebb. A törvény az OBT pontos összetételét is rögzíti a tekintetben, hogy meghatározza, hogy a küldöttek közül 1 ítélőtáblai, 5 törvényszéki, 7 járásbírósági és 1 közigazgatási és munkaügyi bírósági bírót választ az értekezlet.

**8. Az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma alóli kivételek**

Az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve alól kivételek egyike a közigazgatási szervek által végzett ún. *quasi* bíráskodás, amely alatt a közigazgatási szervek által végzett azon tevékenységet értjük, amely jellegében az igazságszolgáltatás jegyeit viseli magán. Az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumát kezdetektől - tehát a közigazgatást és az igazságszolgáltatást szétválasztó 1869. évi IV. törvénycikktől - jellemzik ezek a kivételek. Az immáron hagyományossá váló területek közé tartozik a szabálysértési ügyek intézése, amennyiben a közigazgatási hatóság bírálja el, vagy a jegyző által végzett birtokvédelmi eljárás. Ezen eljárások mindegyikére jellemző a kontradiktórius jelleg, az egyedi jellegű jogvita elbírálása, illetve az, hogy a döntés deklaratív jellegű, tehát múltban megtörtént eseményt bírál el. A másik kivétel a választott-bíróságok tevékenysége, amelynek alkalmazására csak egyes törvényben meghatározott jogviták esetében van lehetőség és kizárólag a felek kikötése alapján. Az Alkotmánybíróság döntése emellett elismeri, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve elsősorban akkor érvényesül, ha az elbírálás helye Magyarország, de még ezekben az esetekben sem mindig. Lehetőség van ugyanis különbíróságok felállítására és az sem minősül alkotmányellenesnek, ha törvény lehetőséget ad arra, hogy a felek külföldi rendes vagy választott bíróság hatáskörét kikössék. (1180/B/1990. AB határozat)

Ezen szervek igazságszolgáltatási jellegű tevékenységét azonban mégsem tekinthetjük a bíróságokéval azonosnak, hiszen a bírósági szervezetnek olyan jellemzői és alkotmányosan garantált feladatai vannak, amelyek elhatárolják más szervezettől. Ilyen a bírói szervezet speciális alkotmányjogi státusza, a bírói függetlenség alkotmányosan is deklarált garanciája, valamint az, hogy a fent említett más szervek döntése felett bírói kontroll érvényesül.

Más értelemben szintén a kivételek közé tartoznak az alkotmányos felhatalmazás alapján létrehozott különbíróságok, amelyek létesítésére a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény egyaránt lehetőséget ad.

**9. A bírósági szervezettel és a bíróságokkal kapcsolatos szabályok**

A bíróságok szervezetére, igazgatására, a bírák jogállására és javadalmazására vonatkozó szabályok az Alaptörvény értelmében sarkalatos minősülnek. A bíró illetménye alapilletményből és pótlékokból tevődik össze. Az alapilletmény az illetményalap és egy meghatározott szorzószám szorzata, azonban az illetményalapot a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény határozza meg. Mindkét sarkalatos törvény alapján egyes kérdéseket kormányrendelet határoz meg.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 1-159. §

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 1-237. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Osztovits András: Az új magyar bírósági szervezetrendszer. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012, 381-388. o.

Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 171-189. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 26. cikkéhez:**

**1. A bírói hatalmi ág természete; a bírói függetlenség**

A függetlenség kérdésköre szorosan összefügg a bírói hatalmi ág alkotmányjogi státuszával, amely elsősorban a végrehajtó hatalmi ághoz képest jelent garanciákat. Ugyanakkor a bírói függetlenség sokrétű fogalom, amely nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem ennél általánosabb kategória, amelynek a szervezeten belül is érvényesülnie kell. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat] A bírói függetlenség más megfogalmazás szerint jelenti a bírósági szervezet függetlenségét, az ítélkező bíró függetlenségét, valamint a hivatásos bíró személyes függetlenségét. [Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration. Budapest, 2012, 183-186. o.]

Az Alkotmánybíróságnak a bírósági szervezetet érintő első meghatározó döntése 1993-ban született meg. A határozat a hatalommegosztás elméletét értelmezve az egyes hatalmi ágakat kategorizálta azok jellege és politikához való viszonya szerint. A törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágat egyértelműen politikai természetűnek minősítette, míg a bírói hatalmat állandónak és semleges jellegűnek tekintette. E függetlenségnek az alkotmányjogi megnyilvánulása az a korábbi Alkotmányban és az Alaptörvényben is szereplő rendelkezés, amely szerint a bírák függetlenek és csak a törvényeknek vannak alárendelve. Az ezzel összefüggő párttagság és politikai tevékenység tilalmára vonatkozó rendelkezés szintén szerepel az Alaptörvényben. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy ez a rendelkezés egyértelműbbé tette a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt mintegy kifejezetten megkövetelte azt. Mindez egyben megakadályozza, hogy a bíróság olyan kölcsönös függésben és meghatározottságban legyen a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak.

A bírói függetlenség egyik leglényegesebb eleme az ítélkező bíró függetlensége, amely egyben az ítélkezés színvonalát is meghatározza. A bírói függetlenség a törvényeknek való alávetettség mellett más jellegű függőséget vagy alávetettséget is kizár. Ez nyilvánul meg abban az alkotmányi rendelkezésben is, amely szerint a bírók ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók. Mindez biztosítja a külső befolyástól mentes tevékenységet. A döntésüket tehát a jogszabályokat szabadon mérlegelve hozzák meg. Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette, amikor kimondta, hogy a bírák a „politikai” törvényeket és az igazgatási normákat egyaránt önállóan értelmezik. Ennek köszönhető, hogy a bírósági gyakorlat független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatás segíti elő. Így a „jogot” a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat] Ekként értelmezte a bírói függetlenséget az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú ajánlása is. Ennek indokolása szintén azt hangsúlyozza, hogy a bírónak abszolút szabadnak kell lennie az ügyben és a meggyőződésének, valamint a tényeknek és a jogszabályoknak megfelelő döntést kell hoznia.

Az elv további garanciáit Bszi. határozza meg, amely részletesen szabályozza a bírák összeférhetetlenségét, az együttalkalmazás tilalmát és a részrehajlás-mentesség garanciáit.

Az ítélkező bíró azonban a törvényeknek sincsen korlátlanul alávetve, hiszen alkotmányellenes, vagy annak vélt jogszabály esetén alkotmánybírósági kontrollt kezdeményezhet. Ezáltal a törvényeknek való alkotmányos alávetettség csupán az alkotmányos jogszabályokhoz való kötöttséget jelent, hiszen a bírónak lehetősége van, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben jelezze, ha az általa alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Az Abtv. az utólagos normakontroll keretében biztosítja, hogy a bíró az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz forduljon annak érdekében, hogy a testület állapítsa meg az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét.

A bírói hatalom semmiképpen nem tekinthető abszolút jelleggel korlátlannak, hiszen az előbb említett törvényeknek való alávetettség egyben korlátokat is jelent. Ahogyan az Alkotmánybíróság is rámutatott, alkotmányos szabály az ítélkezési tevékenység törvényi alávetettsége, amely egyben a bírói függetlenség alkotmányos korlátja. Ilyen korlát lehet az igazságszolgáltatás processzuális szabályrendszere, amely az eljárás kezdeményezésének, illetve a döntések meghozatalának előfeltételeit meghatározza. Általánosan érvényesülő elv ugyanis, hogy a bíró csak kérelem, kereset, illetve indítvány alapján hozhat döntést. A keresetet, indítványt pedig a bírósági eljárás bíróságon kívüli más szereplője jogosult előterjeszteni. A büntetőeljárás során ilyenek a vádelv érvényesítése, illetve a bíróság vádhoz kötöttsége. Ez nyilvánul meg például az egyes bizonyítási szabályokban, (más szakértő kirendelése) vagy a tanú döntési jogában a mentességi jogáról vagy a súlyosítási tilalom előírásában. A konkrét ügyben pedig az alkotmányos testület nem tekintette alkotmányellenesnek és a bírói függetlenség elvét sértőnek azt sem, hogy az előzetes letartóztatás elrendeléséhez az ügyész indítványa szükséges. [19/1999. (VI. 25.) AB határozat]

A hivatásos bíró személyes függetlenségének követelménye alapvetően a bírói megbízatás keletkezésének és megszűnésének szabályrendszerét jelenti, összhangban a hivatásbeli függetlenség követelményével. Az Alaptörvény az eddigi elveken a fentiek szerint alapjaiban nem változtatott. A legfőbb bírói tisztségen, tehát a Kúria elnökén kívül, valamennyi bíró kinevezés által nyeri el megbízatását. A Kúria elnöke megbízatási idejének az eddigi 6 évről 9 évre történő emelése szintén a függetlenség garanciája. A kinevezési jogot a köztársasági elnök gyakorolja, amely egyben a bírói hatalom függetlenségét és politikától mentességet, illetve a kinevező személytől, szervtől való függetlenséget is megtestesíti. A kinevezés szakmai szabályai ugyanakkor garantálják az alkalmas személyek kinevezését. A Bszi. némiképp oldja az elmozdíthatatlanság mindenek feletti garanciáját és az ügyhátralék feldolgozása érdekében, valamint az ügyteher egyenletesebb elosztása érdekében lehetővé teszi, hogy a bírót szolgálati érdekből háromévenként ideiglenesen más szolgálati helyre rendeljék ki.

**2. A bírák kinevezése**

A rendes bírákat szintén a köztársasági elnök nevezi ki. A köztársasági elnöknek a kinevezési jogkör gyakorlása során kifejtettek itt is érvényesek, így az államfő a kinevezés célszerűségét vagy esedékességét, illetve más jogosítványokat nem vizsgálhat. A kinevezésnek ésszerű időtartamon belül kell megtörténnie. [8/1992. (I. 30.) AB határozat]

Új elemként jelentkezik a bírák életkori határának Alaptörvényben történő rögzítése. Az eddigi szabályozás alapján alsó korhatár nem volt, csak az ülnököknél, míg a felső korhatárt a bírák jogviszonyáról szóló törvényi szabályozás tartalmazta 70. életévben meghatározva azt. Az Alaptörvény által meghatározott alsó korhatár 30 év, míg a felső az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltése. Az előbbi vonatkozásában az Alaptörvény negyedik módosítása után a Záró és vegyes rendelkezések 15. pontja kimondja, hogy csak az Alaptörvény hatályba lépést követően kinevezett bíróra kell alkalmazni a legalacsonyabb életkor szabályát. A felső korhatárral kapcsolatos szabály pedig nem vonatkozik az Alaptörvény alapján a Kúria elnökére és az OBH elnökére. Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt a társadalombiztosítási törvények tartalmazzák. Az ezzel kapcsolatos további szabályokat 2012-ben még Magyarország Alaptörvényének az átmeneti rendelkezései 12-13. cikkei, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény tartalmazták. [33/2012. (VII. 17.) AB határozatát]

A szervezeti változásokkal kapcsolatos átmeneti szabályokat az Alkotmánybíróság által ex tunc hatállyal megsemmisített Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 12. cikke, illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) tartalmazta akként, hogy a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. E szabály alól azonban kivételt képez a Kúria elnöke.

A bírák felső korhatárára vonatkozó szabályozás megváltozása a Kormány adatai szerint összesen 274 bírót érintett. 228 bíró szolgálati jogviszonya 2012. június 30-ával szűnt meg, további 46 bíróé pedig 2012. év végéig szűnt volna meg. A köztársasági elnök 96/2012. (V. 2.) KE határozata mindösszesen 194 bírót mentett fel.

A felmentett bírák közül többen az Alkotmánybírósághoz fordultak a Bjt.-ben foglalt rendelkezés miatt, amely szerint a bírót fel kell menteni, ha a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte. Az indítványozók álláspontja szerint a Bjt. vitatott szabálya Magyarország Alaptörvényének több rendelkezését is sérti, így különösen az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményét, a bírák emberi méltóságát, valamint magán- és családi életét, jó hírnevét, illetve a tulajdonhoz való jogot, továbbá az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt a bírói függetlenség elvét.

Az Alkotmánybíróság a döntése során megvizsgálta az Európai Unió tagállamainak gyakorlatát és azt állapította meg, hogy valamennyi európai uniós tagállamban - Szlovákiát kivéve, ahol 62 év a felső korhatár - a bírák szolgálati idejének felső korhatára magasabb, mint a 62. életév. Az országok többségében - közöttük Lengyelország, Románia, Csehország - a felső korhatár 65-70 év között alakul. Spanyolországban 75. életévük betöltéséig maradhatnak hivatalukban a bírák. A 75. életév volt a korhatár az Egyesült Királyságban, azonban pro futuro ezt 70. életévre szállították le. Az európai szabályozással szemben az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya szerint a bírói függetlenségnek az egyik fontos garanciáját az jelenti, hogy a bírák hivatalukat addig gyakorolják, míg azt megfelelően látják el.

Az Alkotmánybíróság döntését a történeti alkotmány vívmányaival is alátámasztotta és megállapította, hogy az Alaptörvény nem határozza meg, hogy az említett korhatár milyen életkorban következnék be, hanem ezt sarkalatos törvényre bízza. Ha a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírákra gyakorolt hatásában lehet. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár azonban nem tételes jogi fogalom és az Alaptörvény nem tartalmazza, hogy az előírást milyen időponttól és mennyi időtartam alatt kell alkalmazni, ezzel szemben azt igen, hogy ezt milyen időtartam alatt kell érvényesíteni. Ez az időtartam viszonylag rövid, adott esetben akár három hónap, amiből az következik, hogy a bírói felső korhatár csökkentése csak viszonylag kismértékű lehet, mert ellenkező esetben a bírói elmozdíthatatlanság elve sérülhet. Az elmozdítás rövid időn belül történő végrehajtása sérti a bírói függetlenséget, nemcsak tartalmi, hanem formai szempontból is. A testület leszögezte: az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének - ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti - csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye. [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság döntését a történeti alkotmány vívmányaival is alátámasztotta és megállapította, hogy az Alaptörvény nem határozza meg, hogy az említett korhatár milyen életkorban következnék be, hanem ezt sarkalatos törvényre bízza. Ha a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírákra gyakorolt hatásában lehet. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár azonban nem tételes jogi fogalom és az Alaptörvény nem tartalmazza, hogy az előírást milyen időponttól és mennyi időtartam alatt kell alkalmazni, ezzel szemben azt igen, hogy ezt milyen időtartam alatt kell érvényesíteni. Ez az időtartam viszonylag rövid, adott esetben akár három hónap, amiből az következik, hogy a bírói felső korhatár csökkentése csak viszonylag kismértékű lehet, mert ellenkező esetben a bírói elmozdíthatatlanság elve sérülhet. Az elmozdítás rövid időn belül történő végrehajtása sérti a bírói függetlenséget, nemcsak tartalmi, hanem formai szempontból is. A testület leszögezte: az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye. [33/2012. (VII. 17.) AB határozat]

A jogi szabályozás miatt az Európai Unió Bizottsága is eljárást indított a 2000/78/EK irányelvből eredő kötelezettségszegés miatt. A Bíróság 2012. november 6-án hozott döntést a C-286/12. számú ügyben megállapította, hogy Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával megsértette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkéből és 6. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A Bíróság érvelése szerint a bírák és ügyészek közül a 62. életévüket betöltő személyek az ugyanezen foglalkozásokat űző fiatalabb személyekéhez hasonló helyzetben vannak, azonban a megkülönböztetés nem igazolható. Magyarország a közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítésére, a nyugdíjrendszer életképességére, valamint „kiegyensúlyozottabb korstruktúra” kialakítására hivatkozott. A Bíróság e célt bár megfelelőnek minősítette, ám nem szükségesek, hiszen hirtelen és jelentősen szállították le a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatárt, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, amelyek biztosították volna az érintett személyek jogos bizalmának védelmét. A korstruktúra átalakítását pedig megfelelőnek sem minősítette, mivel ennek hatása csak rövidtávon érvényesül.

Az Országgyűlés a fentieknek megfelelően a 2013. évi XX. törvénnyel 2013. április 2-i hatállyal módosította a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt és a felső korhatárral kapcsolatos szabályok lépcsőzetes bevezetéséről döntött. Így a 65. életév, mint felső korhatára csupán az 1957-ben vagy azután született bírókra vonatkozik. A törvénymódosítás ezen kívül törvényi szinten rendezte a 2012 júniusában a bírói tisztségéből a felső korhatár miatt felmentett bírák helyzetét.

**3. A Kúria elnöke**

A legfőbb bírói szerv elnökének a tisztségbe kerülése, valamint a bírák kinevezése továbbra is alkotmányos szabály maradt. A Kúria elnökét a korábbi szabályozáshoz hasonló módon a parlament választja meg. Személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot. A Kúria elnöke a sarkalatos törvény szerint a bírák közül kerül ki. Változást jelent azonban, hogy az eddigi 6 éves megbízatás helyett 9 évre nő az elnök hivatali ideje. A Kúria elnökhelyettesei kinevezéséről a sarkalatos törvény rendelkezik: e szerint továbbra is a Kúria elnökének a javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki őket.

A kinevezési jogkör más hatalmi ághoz telepítése kapcsán továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozata, amely a bírósági vezetők kinevezése tárgyában született. A döntés szerint a bírák és a bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező politikai meghatározottságát más hatás ellensúlyozza. Ilyen lehet a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítő közreműködése. Ez az alkotmányos követelmény a bírói és bírósági vezetői tisztség választással való betöltésére is vonatkozik. A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenséget és a bírói hatalmi ág semlegességét megtestesítő bírák állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre.

A döntés szintén foglalkozott a bírák kinevezésének a megtagadásával is, amelynek kapcsán a testület megerősítette azt a korábbi álláspontját, hogy ez az államfő egy olyan önálló politikai döntése, amelyért más személy nem vállal politikai felelősséget. Az Alaptörvény szintén ezt az egyensúlyt kívánja megvalósítani akkor, amikor a Kúria elnökének megválasztásához az összes képviselő kétharmados többséggel hozott döntését írja elő, a javaslattételt, pedig egy, a törvényhozáson és a végrehajtó hatalmon kívül álló szervhez, a köztársasági elnökhöz telepíti, aki egyben a semlegességet közvetíti.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 1-159. §

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 1-237. §

**Kapcsolódó európai uniós jogi szabályozás**

2000/78/EK tanácsi irányelv 1-21. cikk

**Kapcsolódó szakirodalom**

Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 171-189. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 27. cikkéhez:**

**1. A társasbíráskodás elve**

Az Alaptörvény az eddigiekhez hasonlóan megőrzi a társasbíráskodás és a néprészvétel elvét, amelynek alapján a bíró a tevékenységét testületként gyakorolja, amely egyben az igazságszolgáltatás demokratizmusát testesíti meg. A törvényben meghatározott kivételeket az eljárási törvények határozzák meg, azonban a jelenlegi rendszerben az ügyek jelentős részében egy hivatásos bíró dönt.

**2. Az ülnökrendszer**

Szintén korábban is érvényesülő szabály volt a laikus bírák részvétele, amely az ülnökrendszer fenntartását jelenti a Bszi. rendelkezései szerint. Az ülnökökkel kapcsolatos szabályokat a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény szabályozza. Ülnök büntetlen előéletű, cselekvőképes magyar állampolgár lehet, aki megbízatását választással nyeri el. Az ülnök alsó korhatára 30. életév, míg a felső korhatára a 70. életév betöltése. Ülnököt a bíróság illetékességi területén működő helyi önkormányzatok és társadalmi szervezetek jelölhetnek, de a pártok nem és a bíróság székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a megyei képviselő-testület választja meg. Az ülnök megbízatása 4 évre szól, tevékenységéért javadalmazás illeti meg.

**3. A bírósági titkárok tevékenysége**

Új szabályként nyer alkotmányos rendezést a bírósági titkárok tevékenysége. A bírósági titkárok tevékenységével már korábbi döntéseiben foglalkozott az Alkotmánybíróság. Ennek kapcsán megállapította, hogy a bírósági titkárok döntéshozatali jogokkal történő felruházására elsősorban az ítélkező bírák tehermentesítése érdekében volt szükség. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a bírósági titkárok ezáltal érdemi ítélkezési tevékenységet is kifejtetnének. Az alkotmányos testület értelmezésében az ítélkező tevékenység alapvetően az ügynek vagy az ügyhöz szorosan kapcsolódó érdemi kérdésnek a jogerős eldöntését jelenti akként, hogy a bíróság a meghozott határozatához maga is kötve van. Azon döntések, amelyek nem rendelkeznek ezekkel az attribútumokkal, tehát az adott ügyet nem jogerősen és véglegesen eldöntő döntések, valamint a bíróság által megváltoztatható döntések nem tartoznak ebbe a körbe. Ezen döntéseket bírósági titkárok is meghozhatják. [1/2008. (I. 11.) AB határozat] A bírósági titkárok által elbírálandó ügyeket és az azokra vonatkozó szabályrendszert az eljárási törvények tartalmazzák.

**4. Eltérő illetékességű bíróságok kijelölése**

Az Alaptörvény 27. cikk (4) bekezdésében szereplő szabályt a negyedik Alaptörvény-módosítás illesztette az Alaptörvénybe. A szabályokat korábban az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 11. cikk (3) bekezdése tartalmazta a bíróságok leterheltségével és az ügyhátralék feldolgozásával összefüggésben. A rendelkezés szerint addig a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki. A szabályozás alkotmányos indoka az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése. A részletes szabályokat 2013. augusztusáig a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény tartalmazza, amely a döntési jogkört az OBH elnökéhez telepíti. Az OBH elnöke az ítélőtábla vagy a törvényszék elnöke, továbbá a legfőbb ügyész indítványa alapján járhat el. Döntése előtt megvizsgálja, hogy az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokra, valamint a kijelöléssel érintett ügy sajátosságaira tekintettel az indítvány megalapozott-e, továbbá, hogy mely bíróság jelölhető ki az eljárásra.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 62-64., 157. §

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 212-221. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 171-189. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 28. cikkéhez:**

**A bíróságok jogértelmezésénél irányadó szempontok**

Szintén új rendelkezés az a jogértelmezésre nézve adott iránymutatás, amelyet az Alaptörvény a bíróságok számára határoz meg. Ez előírja, hogy a jogszabályoknak elsősorban olyan értelmezést kell tulajdonítani, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel. E vonatkozásban különös jelentőséget kell tulajdonítani az Alaptörvény *R)* cikk (3) bekezdésének, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az említett rendelkezés alapján a bíróságoknak a jogértelmezés során nem csupán az írott Alaptörvény, hanem a történeti alkotmány rendelkezéseit is figyelembe kell venniük. Ez utóbbival kapcsolatban azonban érdemes egyrészt megjegyezni, hogy a történeti alkotmány szabályai főként az Alkotmánybíróság döntéseiből ismerhetők meg, hiszen a szabályoknak nincsen egy pontos katalógusa. Másrészt az Alaptörvény szabályainak értelmezése alapvetően nem a rendes bíróságok, hanem az Alkotmánybírósság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság jogértelmezése kapcsán már 1993-ban kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

**Kapcsolódó szakirodalom**

Patyi András: The Courts and the Judiciary. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 171-189. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Az ügyészség

**Alaptörvény 29. cikkéhez:**

**1. Az ügyészség alkotmányjogi helyzete**

Az ügyészség alkotmányjogi helyzete hagyományosan nagy vitákat váltott ki a jogtudományban. Az Alkotmánybíróság több döntésében is érintette az ügyészség jogállását, majd a 3/2004. (II. 14.) AB határozatában átfogóan is rendezte a kérdést a legfőbb ügyész indítványára az interpellálhatóságával kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező döntésében megállapította, hogy az ügyészség a szélesebb értelemben vett igazságszolgáltatás része. Az igazságszolgáltatáshoz az ügyészség több feladattal is kapcsolódik, melyek közül az egyik legjelentősebb a büntetőeljárások során a vádemelés és a vádképviselet, amely egyben az ügyészség függetlenségének egyik összetevője is. Egy korábbi határozatában a testület egyenesen akként fogalmazott, hogy az „igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége”. [52/1996. (XI. 14.) AB határozat] Az ügyészség köteles az Alkotmányban meghatározott feladatokat ellátni és gyakorolhatja az ott meghatározott jogokat. Az igazságszolgáltatás rendszerében a vád, a védelem és az ítélkezés funkciója elkülönül, amely közül az ügyészség a közvádlói szerepkört tölti be. Erről kizárólag az ügyészség rendelkezhet, e feladatának a gyakorlása során az ügyész más szerv, így akár az Országgyűlés által sem utasítható.

A döntés a hatalommegosztásos rendszerben is elhelyezte az ügyészséget. Ennek kapcsán megállapította, hogy bár nem önálló hatalmi ág, mint a bíróság, mégis önálló alkotmányos szervezetnek tekinthető. A legfőbb ügyészről megállapította, hogy nem politikai, hanem szakmai vezető. A politikai vezetőkről rendelkező jogszabályok ugyanis a tisztség betöltéséhez nem írnak elő szakmai, végzettségi vagy gyakorlati feltételeket. Ezzel szemben a szakmai vezetők esetében, mint amilyenek az alkotmánybírák vagy a (volt) Legfelsőbb Bíróság elnöke, a jogszabályok a vezetővé válás szigorú kritériumrendszerét határozzák meg. Ugyanilyen feltételeket találhatunk a legfőbb ügyész esetében is, amely azt igazolja, hogy a legfőbb ügyész szakmai, és nem politikai vezető. A testület emellett rámutatott, hogy a függetlenséget a jogalkotó az ügyészségről szóló szervezeti törvényben (1972. évi V. törvény, a továbbiakban: Ütv.) is deklarálta, azzal együtt, hogy a legfőbb ügyész köteles a tevékenységéről az Országgyűlésnek beszámolni. [3/2004. (III. 14.) AB határozat]

E függetlenséget erősítette az Alaptörvény azáltal is, hogy rendelkezései szerint - a többi alkotmányos szervhez hasonlóan - az ügyészi szervezetről is sarkalatos törvényt kell alkotni az országgyűlési képviselők kétharmados többségének a hozzájárulásával, és a legfőbb ügyészt a Kúria elnökével azonosan szintén az országgyűlési képviselők kétharmados többségének a támogatásával lehet megválasztani.

Az ügyészség jogköreit és alapvető feladatait az Alkotmány határozta meg keretjelleggel, amelyből levezethetők a szervezeti törvényben szereplő konkrét hatáskörök. A hatáskörök gyakorlása során érvényesül az ügyészség hierarchikus, szigorú alá-fölérendeltségen alapuló szervezetrendszere, amelyet a legfőbb ügyész vezet. A feladat ellátásához széles körű jogosítványokkal rendelkezik, amely egyben szervezeti függetlenségét és funkcionális önállóságát is biztosítja. Ezzel függ össze az is, hogy a legtöbb ügyészségi vezető és az ügyészek kinevezése is a legfőbb ügyész hatáskörébe tartozik.

**2. Az ügyészi funkciókörök**

Az Alaptörvény a korábbiakhoz hasonlóan csupán az ügyészség alapvető feladatait határozta meg, így az azokkal kapcsolatos konkrét hatáskörök az új Ütv.-ben találhatók, amelyet a jogalkotó a sarkalatos törvények közé emelt.

Az Alaptörvény meghatározza azonban ún. ügyészi funkcióköröket, azaz az ügyészség általános tevékenységi köreit. [Varga Zs. András: Prosecution Service. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 194-195. o.] A hagyományos büntetőjogi jellegű feladatok mellett - mint a nyomozással és a vádemeléssel kapcsolatos feladatok, a büntetőbíróságok előtti tevékenység és a joghátrányok végrehajtásához kapcsolódó törvényességi felügyelet - az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatokkal is rendelkezik. Ez korábban az általános törvényességi felügyelet volt, amely elnevezéssel és rendszerrel az új szabályozás szakít és az ügyészség közrendvédelmi feladatai elnevezést használja. Mindez nem csupán elnevezésbeli változást jelent, hanem szemléletbeli váltást is.

A funkciókörök, illetve feladatok teljesítéséhez szükséges hatásköröket az új Ütv. határozza meg. Mindez az eddigiekhez hasonlóan azt jelentheti, hogy az Alkotmánybíróság jogosult megítélni az egyes funkciókörök gyakorlásához szükséges konkrét hatáskörök alkotmányosságát, és az Alaptörvény alapján meghatározni az alkotmányos követelményeket. Az egyes funkciókörök azonban a normatív törvényi szabályokban testesülnek meg, amelyeket éppen ezért az Alkotmánybíróság döntéseit is figyelembe véve lehet értelmezni.

Az eddigiekhez képest némiképpen változtak a büntetőjogi feladatok is. A jogalkotó a más törvényekben részletesen szabályozott feladatokat - mint a nyomozás törvényessége feletti felügyelet elemei, illetve az ügyész nyomozása, valamint a vádképviselet - szándékoltan csak szűkszavúan szabályozza. Ezen eljárások részletes szabályait ugyanis a Be. tartalmazza. Részletesebben rendelkezik a jogszabály a büntetés-végrehajtással kapcsolatos ügyészi tevékenységről, amelynek kapcsán a jogalkotó fontosnak tartotta az egyes jogkörök pontos felsorolását.

Jelentősen megváltozott a negyedik, nem büntetőjogi funkciókör szabályozása mind elnevezésében, mind tartalmában. Az elnevezés módosítása azért volt szükséges és indokolt, mivel a tevékenység jogilag nem a felügyelettel volt azonosítható. A felügyeleti jogkör ugyanis egy aszimmetrikus jogviszony, amelyben a felügyelő szerv meghatározó befolyást gyakorol a felügyelt szervre. A felügyelet tartalmilag magába foglalja a döntés megsemmisítését, illetve megváltoztatását, amely jogkörrel a büntetőjogon kívüli területek tekintetében az ügyész eddig sem rendelkezett és a jogalkotó szándéka szerint ezután sem fog. Az új elnevezés a közérdekvédelmi feladatok kifejezést használja, amely kifejezi, hogy az ügyész a köz érdekében lép fel, és ezáltal közreműködik az igazságszolgáltatás megvalósításában.

A bíróság előtti fellépés szabályozása kapcsán továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozata, amelyet a sarkalatos törvény indokolása szerint a jogalkotó figyelembe vett. A döntés, amely a Pp. és az Ütv. több rendelkezését is alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette, az ügyész polgári eljárással kapcsolatos jogosítványait érintette. A vizsgált szabályok alapján az ügyészt igen széleskörű jogosítványok illették meg a polgári perben. Így a Pp. alapján általános perindítási joga volt, keresetet indíthatott fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetve ha a jogosult a jogai védelmére képtelen. Jogosult volt arra, hogy a per bármely szakaszában fellépjen, a Pp. szerinti jogorvoslati lehetőséget igénybe vegye, illetve jogszabálysértésre hivatkozással a jogerős ítélet felülvizsgálatát kérje a Legfelsőbb Bíróságtól.

A döntés kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a kontinentális jogrendszerekben, és ekként hazánkban is az ügyészség legfontosabb funkciója a vádfunkció, amely mellett azonban más feladatai is vannak. Ilyen feladat az állampolgárok és a szervezetek jogainak és törvényes érdekeinek a védelme. Az európai országok többségében az ügyész a közérdek érvényesítése érdekében közreműködik a polgári eljárásokban. Erre, valamint a magyar jogtörténeti hagyományokra és a korábbi Alkotmány rendelkezéseire tekintettel azt is alkotmányosnak ítélte, hogy az ügyész közreműködjön, illetve részt vállaljon a polgári jogviták elbírálásában.

Ilyen hagyományos jogosítvány, hogy az ügyész keresetet indítson a köz érdekében vagy olyan esetekben, amikor más szerv vagy személy által nem védett érdeket kell védeni, mert valamilyen akadály áll az igényérvényesítés útjában. Ezek az ügyek éppen ezen akadály miatt válnak közérdekűvé. Szintén indokoltnak tekinthető az is, amikor az ügyész valamely, ún. egyoldalú bírósági eljárásban előz meg törvénysértést, mint amilyen az alapítványok, egyesületek bejegyzése, nyilvántartásuk vezetése.

Ezen eljárásoktól lényegesen különbözőnek ítélte az Alkotmánybíróság az ügyész Pp.-ben említett keresetindítási, illetve fellépési jogát. Az érvelés kiindulási pontja a peres felek rendelkezési joga, ami azt jelenti, hogy a fél anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezik, ami magában foglalja annak eldöntését is, hogy indít-e peres eljárást vagy sem. Ez egyben a fél alkotmányos önrendelkezési jogát is jelenti. Ennek sérelmét jelenti az, ha valaki úgymond más ügyét viszi bíróság elé, az illető személy akarata ellenére. A Pp.-ben megfogalmazott fontos állami és társadalmi érdek sem alkalmas arra, hogy a rendelkezési jog elvonását alkotmányossá tegye.

A perbeli rendelkezési jogot az Alkotmánybírósság az emberi méltósághoz való joggal is összefüggésbe hozta, amely jog az élethez való jog mellett az egyik legfontosabb alapjog, az általános személyiségi jog egyik megfogalmazása a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat alapján. Ez utóbbi egyik megnyilvánulási formája az önrendelkezési szabadság, amelynek összetevője az is, hogy az egyén az alanyi jogait bíróság előtt érvényesítse vagy e jogával ne éljen. Az ügyész szabad mérlegelésen alapuló általános keresetindítási joga az egyén autonómiáját sérti, amely alkotmányosan nem megengedhető és mivel nem szükséges és arányos korlátozás, ezért a jogállamiság elvébe is ütközik.

Ugyanakkor az az esetkör, amikor az ügyész azért indít pert, mert a jogosult jogainak a védelmére nem képes, más megítélés alá esik és összhangban áll a jogállamiság követelményével is, hiszen éppen a fél alanyi jogait oltalmazza az ügyész.

Az ügyész azon joga, amely szerint az eljárás bármely szakaszában felléphet, hasonló okok miatt alkotmányellenes. A korlátozás nélküli fellépési jog ugyanis szintén alkotmányellenesen sérti a fél önrendelkezési jogát és magánautonómiáját. Az ügyészi fellépés megbontja a polgári eljárásokban a felek közötti mellérendelt viszonyt, beavatkozik a felek szabad peranyag-szolgáltatási jogába amellett, hogy a törvényesség és igazságosság megvalósításának sem megfelelő eszköze. Ugyanezen indok miatt tekintette az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek az ügyész általános fellebbezési jogát és a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének a jogát.

Az új Ütv.-ben szereplő szabályozás *expressis verbis* is az ügyész peres és nemperes eljárásban történő részvétele során tiszteletben tartja a felek rendelkezési jogát. Felsorolja azokat az eseteket, amikor a közérdekűséget vélelmezni kell, bár nyitva hagyja a lehetőséget arra, hogy a jogalkotó a felsorolást a későbbiekben bővítse. A továbbiakban is lehetősége lesz emellett az ügyésznek a jogi személyekkel és más szervezetekkel kapcsolatos feladatokat ellátni. Ez a tevékenység elsősorban a nyilvántartások vezetésével és a szervezetek működésének ellenőrzésével kapcsolatos.

A közigazgatási döntések és más extrajudiciális, tehát bíróságon kívüli szervezetek bíróság által felül nem bírált döntéseit szintén ellenőrzi az ügyész és törvénysértés esetén felhívást nyújt be. A jogalkotó az ügyészi intézkedések korábbi összetett rendszerét megszűntette, és a korábbi intézkedésrendszer helyett csupán egyetlen eszközt, a felhívást szabályozza. E körben szintén változást jelent a felhívás benyújtásának időhatára, amelyet a korábbiakhoz képest szintén egyszerűsített a jogalkotó.

Ugyancsak az ügyészség feladatait érinti az Alkotmánybíróság törvényességi óvást megsemmisítő döntése. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Törvényességi óvást a legfőbb ügyész, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke nyújthatott be a jogerős bírósági döntés ellen, ha az törvénysértő vagy megalapozatlan volt. Bár a törvényességi óvás benyújtása nem volt határidőhöz kötve, annak csak meghatározott ideig volt a felekre kiterjedő hatálya. A jogalkotó célja szerint a törvényességi óvás egy kivételes és rendkívüli perorvoslat volt, amely azonban a gyakorlatban egy általános harmadfokot pótló intézkedéssé vált. Az Alkotmánybíróság ezért a törvényességi óvás normatartalmát ezen élő jogként hatályosult tartalom alapján bírálta el. A testület rámutatott, hogy a törvényességi óvásban két funkció - a jogegységi és jogorvoslati - úgy vegyül, hogy igazán egyik megvalósulása a másikat gátolja. A törvényességi óvás nem valódi jogorvoslat, hiszen a felek rendelkezési joga nem terjed ki rá, ugyanis a legfőbb ügyész, illetve a legfelsőbb bíróság elnöke saját belátása alapján választja ki azokat az ügyeket, amelyekkel szemben törvényességi óvást emel. Ez utóbbi éppen a jogegység biztosításának az egyik garanciája, amely azonban nem függ össze a megalapozatlanság kérdéskörével.

Az Alkotmánybíróság a jogállamiságba, illetve ennek összetevőjébe, a jogbiztonságba ütközőnek ítélte a törvényességi óvást. A jogbiztonság fogalmi körébe tartozik ugyanis az, hogy az egyes jogintézmények kiszámíthatóan működjenek és jelenti a formalizált eljárási szabályok betartását. Elismerte ugyanakkor, hogy az anyagi igazságosság megteremtését szolgáló méltányosság látszólag éppen a jogbiztonságot sérti. Valójában azonban mégsem erről van szó, hiszen a konkrét kivételeket a jogalkotó előre meghatározza. Az Alkotmány ekként biztosítja az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges eljárást, és bár nem garantálhatja az eljárás minden esetben helyes eredményét, a jogorvoslatok körével megteremti az ahhoz vezető utat. Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye köti össze, amelynek tiszteletben tartása szintén a jogbiztonság része. A törvényességi óvás a jogerőre és a jogbiztonságra tekintettel sérti a jogbiztonságot, mivel bizonytalanná teszi az eljárás egészét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogerő áttörésének feltételeit a jogalkotónak pontosan meg kell határoznia, amely a törvényességi óvás esetében nem valósul meg, hiszen az óvás benyújtására feljogosított szerveknek diszkrecionális joguk miatt még nyilvánvaló esetekben sem kötelező óvást benyújtaniuk, amely egyben az alkotmányellenesség gyökere.

Más szempontból pedig a törvényességi óvás egyben a bíróságok függetlenségét is sérti, mivel az óvás emelése súlyos beavatkozás a bírósági döntésbe, hiszen jogerősen lezárt döntést érint. Ugyanígy a bírói függetlenséget sérti a Legfelsőbb Bíróság elnökének az óvásemelési joga is, különösen, ha azt a vezetése alatt álló testület bírálja el. Mindezt mérlegelve az Alkotmánybíróság nem talált olyan kényszerítő állami érdeket, amelyre tekintettel a törvényességi óvást hatályban kellett volna tartania.

Az ügyészi intézkedések közül az óvást az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal összefüggésben is megvizsgálta és kimondta, hogy az államigazgatási határozatok megváltoztathatósága az ügyészi óvás esetén sem lehet korlátlan. Az ügyészi óvás elbírálásának szabályait a jognak úgy kell megállapítania, hogy a jogbiztonság követelménye érvényesüljön. Az eljárási jognak az ügyészi óvás elbírálásával kapcsolatosan is biztosítania kell, hogy az államigazgatás döntései kiszámíthatóak legyenek, az ügyfél joggal bízhasson abban, hogy meghatározott feltételek bekövetkezése esetén, illetőleg meghatározott idő elteltével az államigazgatási határozat véglegessé válik, a határozatból származó jogai és kötelezettségei többé ne legyenek vitathatók. A jogbiztonságnak ilyen biztosítékát nyújtja az Ütv. azzal, hogy az államigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven túl benyújtott óvás esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme érdekében megtiltja a törvénysértő határozat megsemmisítését, megváltoztatását. [2/2000. (II. 25.) AB határozat]

**3. Az ügyészi szervezet irányítása és vezetése**

A szervezet egészét a legfőbb ügyész vezeti és irányítja. A Legfőbb Ügyészséget a legfőbb ügyész, a fellebbviteli főügyészséget fellebbviteli főügyész, a főügyészséget főügyész, a járási ügyészséget vezető ügyész vezeti. Az ügyészi szervezet egészét a legfőbb ügyész vezeti és irányítja. Valamennyi ügyész a legfőbb ügyésznek alárendelten működik, számukra utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat. Az ügyészek jogállását a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény szabályozza. Az Alaptörvény alapján az általános öregségi nyugdíjkorhatár, mint jogviszonyt megszüntető ok, nemcsak a bírókra, hanem az ügyészekre is vonatkozik, kivéve a Legfőbb ügyészt. Az ezzel kapcsolatos részletes szabályokat korábban Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 13. cikke tartalmazta.

**4. A legfőbb ügyész**

A függetlenség garanciája a legfőbb ügyészi megbízatás időtartamának a kilenc évre történő megnövelése az Alaptörvény által szabályozottan. Ez az időtartam egyrészt szintén a Kúria elnökének megbízatási idejével azonos, másrészt függetleníti a legfőbb ügyész tevékenységét a parlamenti ciklustól. Kiemelendő továbbá, hogy a ciklus időtartama korábban nem alkotmányos szabály volt, hanem a jogalkotó az Ütv.-ben rendezte. Tovább erősíti a Kúria elnökével vont párhuzamot, hogy a korábbi szabályokhoz hasonlóan a legfőbb ügyészt a többi közjogi méltósághoz hasonlóan az Országgyűlés választja meg, és a megválasztáshoz szükséges arányt az Alaptörvény szintén a 2010-ben felemelt kétharmados többségben határozta meg. A legfőbb ügyész megválasztásához szükséges többség mértéke részben a függetlenséget, részben a hatalommegosztásos rendszert tekintve is lényeges kérdés.

A 2010 előtti időszakban a legfőbb ügyész megválasztásához a képviselők egyszerű többségének a szavazata is elegendő volt, ami az Alkotmánybíróság értelmezésében a végrehajtó hatalomnak alárendelt ügyészségi modell felé mozdította el az ügyészség státuszát. A testület ezt azzal indokolta, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai összefonódása leginkább a parlamenti többségben érhető tetten, hiszen ténylegesen a többségben álló pártok alakíthatnak Kormányt és a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatokat is a parlament fogadja el egyszerű többséggel. Igaz ugyan, hogy a legfőbb ügyész személyére a köztársasági elnöknek kell javaslatot tennie, azonban a javaslat döntéssé válásához a parlamenti többség szükséges, amely a többségi párt, vagy pártok frakcióinak az egyetértését feltételezi. E tekintetben a politikai befolyás semlegesítését jelenti, ha a megválasztáshoz szükséges szavazati arány több mint az egyszerű többség. Így akár a kétharmados szavazati arány is képes a közvetlen politikai befolyást semlegesíteni, hiszen a kormánypárti politikai meghatározottságot általában az egyszerű többség jelenti. [38/1993. (VI. 22.) AB határozat]

**5. A legfőbb ügyész beszámolója**

A legfőbb ügyész az Országgyűlés irányába csak a beszámolási és válaszadási kötelezettséggel felelős, más irányú felelőssége nincsen. Különösen igaz ez az alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősség hiányára. Éppen emiatt az Országgyűlés a politikai bizalomvesztésre hivatkozással nem mozdíthatja el a tisztségéből. A legfőbb ügyészt csak az Ütv.-ben meghatározott okokból lehet elmozdítani a hivatalából, amely okok közös eredője a méltatlanság. Az ügyészi szervezet egészét tekintve pedig a függetlenség biztosítéka az is, hogy a legfőbb ügyész a költségvetés ügyészségi fejezetét maga állítja össze.

Az ügyészség alkotmányjogi helyzetének meghatározása szempontjából a testület lényegesnek tekintette, hogy az ügyészség, sem az Országgyűlésnek, sem más szervnek nincsen alárendelve, sőt az Ütv. által deklaráltan függetlenül működik. Ebből következően a legfőbb ügyész sem utasítható más szerv vagy közjogi méltóság által. Az Országgyűlés ügyészség irányába fennálló ellenőrzési tevékenységének két színtere van: az egyik az éves beszámoló, a másik a legfőbb ügyész válaszadási kötelezettsége. Ezen formák nem veszélyeztetik az adott szerv függetlenségét. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy amennyiben ezen túlmenő ellenőrzési formák is léteznének az adott alkotmányos keretek között, az veszélyeztetné az ügyészség alkotmányos helyzetét és a hatalommegosztás rendszerét.

Az interpellálhatóság kapcsán arra is felhívta a figyelmet a testület, hogy az arra adott válasz el nem fogadása még a Kormány esetében sem jár közvetlen politikai felelősséggel, ilyen tehát a legfőbb ügyész esetében sem merül fel. A politikai felelősség hiánya mellett azonban az interpelláció nem lehet a szakmai ellenőrzés eszköze sem, hiszen sem a kérdésre, sem az interpellációra adott válasz esetében nem kérhető számon a legfőbb ügyészen a döntés tartalma, és nem is utasítható azokkal kapcsolatban, mert az a függetlenség - és ezáltal a hatalommegosztás - sérelmét is jelentené. Mindezekre tekintettel az Országgyűlés kizárólag a törvények által szabályozhatja az ügyészség tevékenységét. Igaz, alkotmányozó hatalmából kifolyólag ekként az alkotmányjogi helyzetét is megváltoztathatja.

A jogalkotó a hatályos szabályozás megállapításánál deklaráltan e döntést vette alapul, és az Alaptörvényben akként rendelkezett, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatásban közreműködő szerv. Az ügyészségről szóló sarkalatos törvényben [2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: új Ütv.)] az ügyészséget kizárólag a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezetként határozta meg, amely szintén az autonómiát erősíti. Lényeges ugyanakkor, hogy az új szabályozás alapján a legfőbb ügyész már nem interpellálható. [Alaptörvény 6. cikk (2) bek.] Ellenben a jóval gyengébb ellenőrzési eszköznek minősülő kérdés intézhető a legfőbb ügyészhez. [Alaptörvény 6. cikk (1) bek.]

**6. Az ügyészség politikai függetlensége**

Az ügyészség, illetve az ügyészek politikai függetlenségét az Alaptörvény is biztosítja azon szabály előírásával, hogy az ügyész nem lehet tagja pártnak és nem folytathat politikai tevékenységet. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény a szabályt a teljes ügyészi szervezetre kiterjeszti. A törvény előírása alapján az alügyészek és az ügyészségi fogalmazók sem lehetnek tagjai pártnak és szintén nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az ügyészségnél dolgozó tisztviselőkre, írnokokra és fizikai alkalmazottakra már enyhébb szabályok vonatkoznak. Esetükben csupán annyi előírás van, hogy pártban tisztséget nem viselhetnek, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhatnak, de az alól kivételt jelentenek az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvétel.

**7. Az ügyészi szervezet és az ügyészekre vonatkozó szabályok**

Az ügyészség hierarchikusan felépített szervezet, amely az egyes szinteket tekintve igazodik a bírósági szintekhez. Így a Kúria szintjén a Legfőbb Ügyészséget találhatjuk, az ítélőtáblák szintjén a fellebbviteli főügyészségeket, a törvényszékek szintjén a főügyészségeket, míg a járásbíróságokkal azonos szinten a járási ügyészségek működnek. Megmarad az Országos Kriminológiai Intézet, amely az ügyészség tudományos és kutató intézete, ám a katonai ügyészségek megszűnnek és beépülnek a rendes ügyészi szervezetrendszerbe. Az ügyészi szervezetrendszerben alá-fölérendeltség érvényesül.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről 1-42. §

2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 1-166. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Polt Péter - Varga Zs. András: AZ ügyészek nagy kézikönyve. Budapest, CompLex, 2013.

Varga Zs. András: Prosecution Service. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 190-204. o.

Az alapvető jogok biztosa

**Alaptörvény 30. cikkéhez:**

**1. Az alapvető jogok biztosának közjogi státusza**

Az Alaptörvény a korábbiakhoz képest megváltoztatta az ombudsmanok elnevezését és rendszerét. A jogvédő személy nevében ezután nem az Országgyűléshez történő kötődés válik elsődlegessé, hanem az alapjogvédelmi tevékenység. A parlamenttel való kapcsolat azonban ezután is fennmarad, viszont már nem az elnevezésben tükröződik, hanem az Országgyűlés általi megválasztásban, illetve a beszámolási kötelezettségben. Az eddigi négy ombudsman helyett egy alapvető jogok biztosa lesz, akinek a helyettesei látják el az egyes szakterületek speciális jogvédelmét. A helyetteseket az Alaptörvény meg is nevezi, így a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmére, valamint a nemzetiségek jogainak a védelmére rendel a norma külön helyetteseket. Megszűnik, illetve átalakul az egyik legrégebben létező ombudsman, az adatvédelmi biztos tevékenysége, akinek a feladatait a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság veszi át. Megmarad viszont a 2007-ben felállított új tisztség, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a tisztsége, aki azonban már nem önállóan, hanem az egyetlen biztos, az alapvető jogok biztosának a helyetteseként működhet. Az ombudsman(ok) jogállásának változásaival kapcsolatos átmeneti szabályokat korábban Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 15-16. cikkei tartalmazták, amelyek az Alaptörvény negyedik módosítása után az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 16. pontjaiba kerültek át.

Az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetésével összefüggésben az önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény indokolása kiemeli, hogy az eltelt időszak alatt bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására. Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások, illetve a globalizáció új helyzetet teremtett az információszabadság terén, amely a hatékonyabb hatósági fellépés igényét teremtette meg. A jogalkotó álláspontja szerint az információszabadságra vonatkozó kötelező uniós jogi aktusokból nem következik a tagállamokra nézve olyan követelmény, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot ugyanaz a hatóság ellenőrizze, amely a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését is felügyeli. Magyarország eddig az ún. közös modellt alkalmazta, és ezt a hagyományt folytatja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság is.

A változással kapcsolatban a Velencei Bizottság a kétségeit fogalmazta meg [Varga Zs. András: The Commissioner for Fundamental Rights. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 212-213. o.], az Európai Unió Bizottsága pedig akként vélekedett, hogy Magyarország megszegte a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, az Európai Parlamenti és Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelvéből eredő kötelezettségeit. A kötelezettségszegés központjában az áll, hogy Magyarország idő előtt megszüntette az adatvédelmi biztos megbízatását. A 95/46/EK irányelv ugyanis előírja, hogy az irányelvet a tagállami jogba átültető rendelkezések alkalmazását olyan hatóság vagy hatóságok felügyeljék, amelyek a rájuk bízott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el. Magyarországon ez a hatóság az Alaptörvény hatályba lépéséig az adatvédelmi biztos volt, akit a 2011. december 31-ig hatályos magyar szabályozás szerint az Országgyűlés hat éves időszakra választott. A 2011. december 31-én hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása 2008. szeptember 29-én kezdődött, így a hat éves ciklus 2014 szeptemberében járt volna le.

2012. január 1-jei hatállyal azonban a vonatkozó magyar szabályozás megváltozott és az adatvédelmi biztos intézménye, valamint az Ár. alapján a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása megszűnt. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság élén az elnök áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki kilenc éves megbízatási időre. E tisztségre azonban nem a korábbi adatvédelmi biztost nevezték ki. Az Európai Unió Bizottságának álláspontja szerint az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a felügyelő hatóságnak a 95/46/EK irányelvben előírt függetlenségét. A 95/46/EK irányelv ugyan nem határozza meg az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatásának az időtartamát, azonban a megbízatási időnek ésszerű hosszúságúnak kell lennie. A megbízatási időt ugyan a tagállam szabadon határozza meg, azonban azt a tagállamnak az Európai Unió Bizottsága szerint tiszteletben is kell tartania. Ennek hiányában fennállna a veszélye, hogy a megbízatás idő előtti megszüntetésének kockázata befolyásolhatja a felügyelő hatóságot feladatai végrehajtásában, és ez a veszély sértené a felügyelő hatóság függetlenségét. A megbízatás idő előtti megszüntetését ugyanis csak súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolhatják.

A jogsértés orvoslása az Európai Unió Bizottsága szerint az lehet, hogy a korábbi adatvédelmi biztos ismét elfoglalja a megbízatását és kitölti a 2011. december 31-ét követően még hátralévő időtartamot. Az Európai Unió Bizottsága azt is elfogadható megoldásnak tartja, ha erre az időtartamra a korábbi adatvédelmi biztost az új Hatóság elnöki posztjára nevezik ki. Az Európai Unió Bizottsága ugyanakkor nem vitatta Magyarország modellválasztási jogát, nevezetesen, hogy a korábbi „adatvédelmi biztos”-modellről egy „hatóság”-modellre térjen át. Az intézményi modell megváltoztatása azonban nem teheti szükségessé a korábbi felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetését. Megoldást jelenthetett volna az is, ha az új modellt csak a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatásának lejárta után alkalmazzák, de az is, ha az új Hatóság első elnöke a korábbi adatvédelmi biztos lett volna a megbízatásából hátralévő időtartamra. A fentiekre tekintettel az Európai Unió Bizottsága 2012. június 8-án keresetet nyújtott be Magyarországgal szemben. Az ügy az Európai Unió Bírósága előtt C-288/12. sz. alatt van folyamatban, a döntés még nem született meg.

Lényeges, hogy a magyar jogrendszer több „biztos”-t is ismer, azonban ombudsmannak kizárólag az eddigi országgyűlési biztosok, illetve 2012-től az alapvető jogok biztosa tekinthető. Így nem ombudsman például a köznyelvben gyakran annak említett oktatási jogok biztosa sem, aki valójában miniszteri biztos, és akinek a tisztségét az oktatási miniszter a 40/1999. (X. 8.) OM rendelettel hozta létre. Szintén biztos a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény által létrehozott média- és hírközlési biztos.

Az Alkotmánybíróság az ombudsmanok hatalommegosztásban betöltött tisztségét, illetve közjogi szerepét már szintén értelmezte. Döntésében a testület a parlamenti ellenőrzés szerveiként nevesítette a parlamenti biztosok hivatalait, azaz a parlamentáris rendszerben az állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyeknek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák. Az indokolás szerint ez az igény közvetlen következménye annak, hogy a közigazgatás a modern demokráciákban egyfajta informális túlhatalommal bír, amely veszélyeket rejt magában. [17/1994. (IIII. 29.) AB határozat] A hatalommegosztás rendszerében az ombudsmanokat az eddigiekhez hasonlóan az Országgyűlés jogvédő szervének lehet tekinteni.

**2. Az országgyűlési biztos eljárásának kezdeményezése**

A jogalkotó az Alaptörvényben a korábbiakhoz hasonlóan az eljárás kezdeményezésének lehetőségét, illetve kereteit meglehetősen szűkszavúan szabályozta és a törvényalkotóra bízta a részletes rendelkezések kidolgozását. Az alapvető jogok biztosára vonatkozó szabályokat, illetve a biztos eljárását és intézkedéseit az Obtv.-ben találhatjuk meg.

Az eljárást jelenleg is bárki kezdeményezheti a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek tevékenysége vagy mulasztása ellen, ha az a beadványt tevőnek az alapvető jogát sérti vagy annak a közvetlen veszélyével jár. Az eljárás feltétele, hogy a kezdeményező a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - kimerítse, vagy jogorvoslati lehetőség ne legyen számára biztosítva. Nem feltétel azonban az, hogy a hatóság döntésével szemben bírósághoz forduljon. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Alaptörvényben is rögzített, bárki által történő kezdeményezés mellett azonban a törvény módot ad arra is, hogy az ombudsman hivatalból vizsgálódjon. Erre akkor van lehetősége, ha a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányul.

**3. Az alapvető jogok biztosának tevékenysége**

Az Alaptörvény meghatározza az alapvető jogok biztosának tevékenységét, amely az alapjogvédelemmel azonos, és rögzíti, hogy az egyes helyettesek milyen területeken látnak el jogvédelmet. Ezt a feladatot az Obtv. tölti ki tartalommal, amely szintén visszásság esetén teszi lehetővé az eljárást. A visszásság fogalmát immáron az Obtv. definiálja akként, hogy az valamely alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye. Ez javarészt egybeesik azzal a fogalom-meghatározással, amelyet részben az Alkotmánybíróság gyakorlata, részben az ombudsmanok igyekeztek körvonalazni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az 1995. július 31. és 1996. december 31. közötti tevékenységéről szóló országgyűlési beszámolóban igyekezett a visszásság fogalmát körüljárni. Itt szintén nem megszorítóan értelmezték a fogalmat, hanem beletartozónak találták a kifejezett alkotmánysértésen kívül az alkotmányos elvek megsértését is. Ez utóbbi elvek lényegében az alkotmányos alapjogból származtatott elveket fogják át.

Az alapvető jogok biztosa tevékenységének egy sajátos típusa jelenik meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben, amely szerint a biztos utólagos normakontroll eljárást, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezheti. Figyelemmel arra, hogy az utólagos normakontroll eljárás lefolytatása immáron nem bárki által kezdeményezhető *actio popularis*, hanem egy jól körülhatárolt indítványozói kör által, így ennek szerepe jelentősen felértékelődött. Az országgyűlési biztos e jogkör alapján 2012-ben több indítványt is előterjesztett az Alkotmánybíróság előtt.

**4. Szervi hatály**

Az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságok körét az Obtv. taxatíve felsorolja. Ezek a következők: közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv. A közszolgáltatást végző szervek az alábbiak: az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. E szervek esetében a szervezeti formációtól függetlenül kezdeményezhető az eljárás.

Továbbra sem vizsgálhatja azonban az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, valamint az ügyészség tevékenységét. Ez utóbbi esetében azonban a nyomozást végző szervre mégis kiterjed a törvény hatálya.

A fent említett, az ombudsmanoknak a hatalommegosztásban betöltött szerepét értelmező alkotmánybírósági döntésben a testület azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e, hogy a bíróság eljárására nem terjed ki az ombudsman tevékenysége, holott a bíróság is hatóság. A testület döntésében arra mutatott rá, hogy bár a bíróság valóban önálló hatalmi ág, mégis a modern demokráciákban a közigazgatás tevékenysége az, amely veszélyt rejt magában. Ennek oka, hogy a közigazgatás szakismeretére, államvezetési tapasztalataira és technikáira, valamint létszámára tekintettel informális túlhatalommal bír, amelyet ellensúlyozni szükséges. Ezzel szemben a bíróságok esetében ilyen túlhatalom kialakulásának a veszélyei a kontinentális jogrendszerekben csekélyek. Emellett az Alkotmánybíróság következetesen érvényesíti azt a gyakorlatot, amely szerint a külső befolyástól mentes bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény, amely alkotmányos védelem alatt áll. Szervezeten kívüli kontroll más európai államokban is az igazgatási jogkörökön túl csupán a szervezetileg elkülönült alkotmány- vagy alapjogi bíráskodás lehet, illetve az Európai Emberi Jogi Bíróság tevékenysége. [17/1994. (III. 29.) AB határozat]

A szervi hatállyal kapcsolatban született a 7/2001. (III. 14.) AB határozat is, amely az „államhatalmi” és az „igazságügyi” szerv kifejezést törölte a hatóságok köréből. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „államhatalmi” szerv kifejezés nem egyértelmű, egy meghaladott államelméleti felfogás terméke, amely a mai alkotmányos berendezkedés leírására nem alkalmas. Más értelemben azonban az adott fogalom az államszervezet egészét lefedi, amelybe beletartoznak a közigazgatási szervek mellett a helyi önkormányzatok, valamint a bíróságok és az Országgyűlés is.

Az egyes közhatalommal rendelkező állami szervek feladatkörét az alkotmányos szabályok a hatalommegosztás elvének figyelembe vétele mellett határozzák meg. Ezen feladat-meghatározás szerint a parlament a legfelsőbb államhatalmi szerv. Az ombudsmanokról szóló törvényi szabályozás fogalomhasználata ezért jogbizonytalansághoz vezethet, hiszen azt a látszatot kelti, hogy az ombudsman hatásköre az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének a vizsgálatára is kiterjedhet. Holott az ombudsmanok az Országgyűlés szervei, így annak tevékenységét vagy normáit nem vizsgálhatják.

A másik fogalom, az „igazságügyi” jelző jelentéstartalma szintén tisztázatlan, mivel azt általában az igazságszolgáltatási szervek szinonimájaként értelmezik. A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 1. § (4) bekezdése alapján a közjegyző jogszolgáltató hatósági tevékenysége az igazságszolgáltató tevékenység része. A fogalmat ekként maguk a jogszabályok sem egyértelműen használják, így bizonytalan, hogy milyen szervek körét fogja át. A testület álláspontja szerint a szóhasználatból eredő bizonytalanság sérti az alkotmányos szervek működésének a kiszámíthatóságát, amely feladat- és hatásköri összeütközésekhez vezethet.

A testület elutasította az irányuló indítványt, hogy maga a testület állapítsa meg, hogy az ombudsmani törvény alkotmányellenesen szűkíti azon szervek körét, amelynek vonatkozásában az ombudsman vizsgálódhat. Tévesnek minősítette ugyanis az Alkotmánybíróság a felvetést, hiszen az alkotmányos szabályok az ombudsmanok feladatkörét állapítják meg, míg az ombudsmanokról szóló törvény azon hatóságokat sorolja fel, amelyek eljárására kiterjedhet a biztos tevékenysége. E felsorolás ráadásul eredeti módon történt, így a két rendelkezés kollíziója kizárt.

Az alapvető jogok biztosának széleskörű mérlegelési jogköre maradt annak eldöntésében, hogy a panaszolt visszásságot milyen jelentőségűnek találja, mivel elutasíthatja az eljárást, ha a beadványt névtelenül nyújtották be vagy csekély jelentőségűnek találja. Továbbra is érvényesülnek az időbeliség tekintetében a következő korlátok: az 1989. október 23-át megelőző eljárások esetében nincsen az alapvető jogok biztosának vizsgálati lehetősége. A másik megszorítás, hogy amennyiben az ügyben jogerős közigazgatási döntés született, akkor csak a közléstől számított egy éven belül lehet a biztos eljárását kezdeményezni.

Az alapvető jogok biztosa a jelenlegi jogszabályi keretek között sem tud kötelező érvényű döntést hozni. Visszásság észlelése esetén ajánlást nyújthat be a felügyeleti szervhez, illetve amennyiben a visszásságot a szerv saját hatáskörében is meg tudja szüntetni, akkor a hatóság vezetőjénél kezdeményezhető a visszásság orvoslása. Ezekben az esetekben azonban az adott szerv vezetője nem köteles az ombudsmani kezdeményezésnek vagy ajánlásnak eleget tenni. Kötelező érvényű intézkedés meghozatala érdekében a biztos a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti eljárás lefolytatását. Adatvédelmi kérdésekben a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatósághoz fordulhat, illetve kezdeményezheti más hatóságnál vagy szervnél az eljárás lefolytatását. Így fordulhat Alkotmánybírósághoz az Abtv. alapján, büntető, szabálysértési vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, illetve jogszabállyal vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel kapcsolatos probléma esetén javasolhatja, hogy a jogalkotó módosítsa vagy helyezze hatályon kívül az adott normát. Eljárás kezdeményezése esetén az adott szerv dönt az alapvető jogok biztosának kezdeményezéséről. Az alapvető jogok biztosának legfőbb eszköze ekként jelenleg is az, hogy a visszásságot az Országgyűlés, illetve a nyilvánosság elé terjeszti.

**5. Az alapvető jogok biztosa megbízatása**

Csaknem változatlan maradt az ombudsmanok tisztségének keletkezése, továbbá az is, hogy az Alaptörvény csupán azt rögzíti, hogy a tisztség választással jön létre az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával. A javaslattétel szabályait az alapvető jogok biztosáról szóló törvény tartalmazza, mely szerint a köztársasági elnök tesz javaslatot, míg a helyettesekre az alapvető jogok biztosa. A megbízatás időtartama szintén nem változott: az alapvető jogok biztosát és a helyetteseket 6 évre választják meg és egyszer újraválaszthatók. Figyelemmel arra, hogy a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész megbízatási ideje tekintetében az Alaptörvény jelentős növelést hajtott végre, ez az időtartam nem tekinthető kirívóan hosszúnak. A választhatóság feltételei szintén alig módosultak: jogász végzettségű magyar állampolgár lehet ombudsman, aki a 35. életévét betöltötte és az alapvető jogok biztosa esetében az szükséges, hogy kiemelkedő tudású elméleti jogász legyen vagy legalább 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkezzen. A két speciális szakterületre kinevezett biztosnak az adott szakterületen kell megfelelő jártassággal rendelkeznie.

Az Alaptörvény a függetlenséget a pártpolitikai tevékenység, illetve párttagság tilalmával garantálja. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) ezt akként is biztosítja, hogy kizárja annak a személynek a megválasztását, aki a megelőző 4 évben akár országgyűlési, akár európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő volt, köztársasági elnök vagy állami vezető, jegyző, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, honvédelmi, rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja vagy párt tisztségviselője vagy alkalmazottja.

**6. Az alapvető jogok biztosának beszámolási kötelezettsége**

Az Alaptörvény a korábbiakhoz hasonlóan tartalmazza, hogy az alapvető jogok biztosa évente beszámol az Országgyűlésnek. [Alaptörvény 30. cikk (4) bek.] A korábbi szabályozás alapján az Országgyűlésnek kellett értelmeznie, hogy az akkor még létező külön biztosokat terheli-e beszámolási kötelezettség. Az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló törvényi szabályozás kapcsán ez a probléma elhárult, mivel a korábbi külön biztosok 2012-től már nem önállóan tevékenykednek, hanem az alapvető jogok biztosának a helyetteseként. Így mind az Alaptörvény, mind az Obtv. alapján a beszámolási kötelezettség az alapvető jogok biztosát terheli. Szintén megmaradt a parlamenti ellenőrzés eszközeként, hogy az országgyűlési képviselők kérdést intézhetnek az alapvető jogok biztosához.

**7. Az alapvető jogok biztosára vonatkozó szabályok**

Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó szabályozás törvény tartalmazza, amely azonban nem minősül az Alaptörvény alapján sarkalatosnak, így az országgyűlési képviselők egyszerű többségével elfogadható.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 1-46. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Varga Zs. András: The Commissioner for Fundamental Rights. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 205-216. o.

A helyi önkormányzatok

**Alaptörvény 31. cikkéhez:**

**1. A helyi önkormányzatok kialakulása, a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státusza**

Magyarországon a helyi önkormányzatok alapjainak megteremtése 1990-ben történt meg. Az ezt megelőző időszakban tanácsrendszer működött, amely tanácsok 1971-ig államhatalmi, majd 1971 után képviseleti és államigazgatási szerveknek minősültek. A helyi önkormányzatokra jellemző autonómia a hierarchikusan felépített tanácsok esetében szóba sem jöhetett. A helyi önkormányzatok fogalmát 1990-ben ezért szinte újonnan kellett megalkotni, amelynek kapcsán hazánk egy erőteljesen liberális felfogást képviselt mintegy a tanácsrendszer ellenhatásaként. 1990-ben szültetett meg az 1990. évi LXIII. törvény, amely az Alkotmányba új fejezetként illesztette a helyi önkormányzatokat. Az alkotmány szövegét ekkor több törvény konkretizálta, így a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, amelyet 2010. évi választásoktól alkalmazandó a 2010. évi L. törvény váltott fel, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, amelyet több más törvény egészített ki. Az új koncepció ezen a fragmentált szabályozáson gyökeresen változtatni kíván és a helyi önkormányzatokra vonatkozó lehető legtöbb szabályt az új egységes önkormányzati törvényben kívánta egybefoglalni. Ezt valósította meg az Mötv.

Ma a helyi önkormányzatok témaköre egyszerre alkotmányjogi és közigazgatási jogi fogalom. Az alkotmányjogi megközelítés alapján a helyi önkormányzatok részei az államszervezetnek, amelyek bár az előző Alkotmányhoz képest veszítettek az önállóságukból, azonban továbbra is önállóan jelennek meg a legfőbb jogi normában. A közigazgatási megközelítés szerint a helyi önkormányzatok a közigazgatás egyik alappillérét képezik az államigazgatás alrendszere mellett, így a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer, ezáltal az állami szervezetrendszer részét képezik.

A korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már nem tartalmazza az ország területi beosztását. E szabályokat részben az Alaptörvény *F)* cikke tartalmazza, a továbbiakban pedig a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvényben találhatjuk meg, amely alapján területi önkormányzatok a megyékben, míg települési önkormányzatok a községekben, városokban, járásszékhely városokban, a megyei jogú várásokban és a fővárosi kerületekben működnek. A főváros az Mötv. 3. § (3) bekezdése értelmében területi és települési önkormányzat. E szabályok azonban 2013. január 1-jétől lépnek hatályba. Ezen időpontig az Ötv. alapján a főváros kizárólag települési önkormányzat volt.

A helyi önkormányzatoknak sem a magyar, sem a nemzetközi irodalomban nincsen egy egységes fogalom-meghatározása. A leggyakrabban idézett fogalom az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának fogalma, amely szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

A magyar helyi önkormányzati rendszer központi fogalma a helyi közügy. Magyarországon a Mötv. alapján helyi önkormányzásnak három meghatározó elemét különböztethetjük meg, amelyek együttesen egyben fogalmi elemeknek is tekinthetők, némiképpen pótolván a jogszabályi definíció hiányát.

A magyar helyi önkormányzati rendszer központi fogalma a helyi közügy fogalma, amelyet az Mötv. az Ötv.-hez képest megváltoztatott. Míg az Ötv. alapján a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak, addig az Mötv. az egyik részelemet kicserélve a következőt állapította meg. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

**2. A helyi népszavazás**

A helyi önkormányzás legfontosabb fogalmi eleme a helyi demokrácia, amely átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit. A közvetlen demokrácia érvényesül egyrészt a helyi választások során, hiszen a képviselő-testület tagjait a választópolgárok választják meg közvetlenül. Másrészt magába foglalja az olyan atipikus módokat, mint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás, illetve a falugyűlés. A képviseleti demokrácia a képviselő-testület működésében testesül meg, amely működésére nézve a törvényi szabályokon túl szervezeti és működési szabályzatot alkot, a helyi viszonyok szabályozására pedig szabályozási, tehát rendeletalkotási joggal bír.

A további elemek közé tartozik az átfogó felelősség, ami arra utal, hogy a helyi önkormányzat megvalósíthatja a helyi közügy körébe tartozó tevékenységeket. A helyi közügy körébe tartozó feladat- és hatásköröket az Alaptörvény határozza meg, míg a helyi közügy fogalmát a Mötv. Ennek alapján ide tartozik a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, a helyi önkormányzás, és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételei. A helyi közügy fogalma így továbbra is szorosan összefonódik a feladatok ellátásáért való felelősséggel, ám kikerült belőle a helyi közhatalom gyakorlása. A feladatok meghatározása alapvetően az Mötv. által történik, amely feladat- és hatáskörök az egyes helyi önkormányzatok lakosságszámához és gazdasági teljesítőképességéhez képest differenciáltak.

A harmadik összetevő pedig a helyi önállóság, amely valójában a helyi önkormányzat autonómiájának lényegi eleme. Magába foglalja azt az Alaptörvényben is megtalálható részelemét a helyi közügynek, amely szerint a helyi önkormányzat normatív szabályozást igénylő ügyekben rendeletet alkot és egyedi ügyekben szabadon hoz döntést. A helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül, amelyre bíróság - egyes törvényben meghatározott esetekben Alkotmánybíróság - jogosult. Szintén a helyi önállóság körébe vonható, hogy a helyi közügy körébe tartozó feladata ellátását - a törvényi garanciák betartásával - önként vállalhatja, továbbá megtehet mindent, ami nem ütközik jogszabályba. A helyi önállóságot biztosító garanciális előírás az is, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei ellátásának anyagi feltételeiről az Országgyűlésnek kell gondoskodnia, amely megtehető költségvetési hozzájárulás biztosításával vagy más vagyoni támogatással.

**3. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás**

A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat ún. sarkalatos törvény határozza meg, ami a jelenlevő országgyűlési képviselők 2/3-os többségével elfogadott törvényt jelent. E rendszer szintén megfelel a Charta követelményeinek, amely azt írja elő, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb szabályokat törvényben kell rögzíteni. Ezen elvet az 1989 utáni Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény is érvényesíti. Így a sarkalatos törvényben találhatók meg a feladat- és hatáskörgyakorlásra, a szervezetre, a pénzügyi és anyagi feltételekre, a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatára, valamint a társulásokra és a területszervezésre vonatkozó szabályok. Az új szabályozás e tárgyköröket igyekszik egységként kezelni és a Mötv. egyesíti magában az eddig külön jogszabályban létező képviselőkkel, polgármesterrel, társulásokkal, területszervezéssel és más tárgykörökkel kapcsolatos kérdéseket.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 1-9. §

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 45-51. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 217-230. o.

**Alaptörvény 32. cikkéhez:**

**1. A helyi közügyek összetevői**

A korábbi Alkotmány a helyi önkormányzatok alapjogait nyolc pontban deklarálta. Ezen alapjogok sok vitát váltottak ki mind az Alkotmánybíróság előtt, mind a tudományos életben. A testület végül a helyi önkormányzati alapjogok esetében a szükségességi-arányossági tesztet nem alkalmazta, hiszen az állam alkotótagját nem illetheti meg teljes védelem az állam egészével szemben. Kimondta azonban, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható [18/1993. (III. 19.) AB határozat, 34/1993. (V. 28.) AB határozat] és megilleti a helyi önkormányzatokat a bírói jogvédelem is. [42/2008. (IV. 17.) AB határozat] Az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél, amelyek a képviselő-testület kötelezettségeiként értelmezhető. [Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 219. o.; Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 25. o.] Tartalmát tekintve lényegében közel ugyanazokat az elemeket találhatjuk meg ezek között is, mint korábban, az előbb említett különbséggel. A Mötv. pedig azt rögzíti, hogy e feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

*A)* A helyi közügyek intézése körébe tartozik elsőként a rendeletalkotás, amelynek forrásait és alapvető szabályait szintén az Alaptörvény határozza meg. Az Alkotmány ezt az összetevőt korábban szabályozási jogként nevesítette, amely annak normatív jellegére utalva tartalmilag a rendeletalkotásnak, tehát jogszabályalkotásnak felelt meg. A rendeletalkotási jognak két eleme van. Az egyik az eredeti jogalkotó hatáskör, amellyel a helyi önkormányzatokon kívül csak a Kormány rendelkezik, valamint a végrehajtási jellegű rendeletek alkotása.

A jogosultságnak negatív és pozitív határát egyaránt megkülönböztethetjük. Az előbbi az Alkotmánybíróság értelmezése alapján azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, és a rendeletalkotási joga nem terjedhet addig, hogy a végrehajtási jellegű rendelet megalkotását elmulasztja. Ezt az álláspontot tükrözi az Alaptörvény is, amely a 32. cikk (5) bekezdése alapján a törvényességi felügyelet körében lehetőséget ad a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetére a rendelet pótlására is. Az autonómia védelmében ez csak mintegy *ultima ratio* jelleggel akkor lehetséges, ha a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el.

A rendeletalkotás pozitív határa a helyi önkormányzati autonómiának a központi államigazgatási szervekkel szembeni védelmét jelenti. A központi közigazgatási szervek, így a Kormány vagy a miniszterek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját és sem normatív, sem egyedi döntéssel nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia jogszerű gyakorlásába. [77/1995. (XII. 21.) AB határozat] A rendelet pótlására kizárólag bíróság kötelező döntése és a helyi önkormányzat újabb mulasztása esetén van lehetőség és kizárólag a végrehajtási rendelet megalkotása esetén.

A helyi közügyek gyakorlásának elvéből következik, hogy a helyi önkormányzat abban az esetben is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor nem létezik törvény az adott tárgykörre nézve. Ebben az esetben azonban a szabályozásnak illeszkednie kell valamennyi magasabb szintű jogszabályhoz, azokkal semmiképpen nem lehet ellentétes, ám kiegészítő jellegű igen. Az Alkotmánybíróság döntésében ezt megerősítette, amikor kimondta, „önmagába véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabállyal szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak”. Helyi közügyek esetében ugyanis az önkormányzatok közvetlenül az Alaptörvény alapján jogosultak az országos szabályozással nem ellentétes és ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályok megalkotására. [17/1998. (V. 13.) AB határozat]

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a kitételt, hogy a rendelet csak törvényességi okból vizsgálható felül, ami felvetheti a rendeletek akár célszerűségi szempontból történő vizsgálatának a lehetőségét is. A Mötv. a normakontroll kapcsán különválasztja azt a lehetőséget, ha a rendelet az Alaptörvénybe ütközik, mivel ilyenkor az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni az önkormányzati rendeletet, míg ha más jogszabályról van szó, akkor a rendes bíróságok, tehát a közigazgatási bíróság dönthet.

*B)* A határozatok alkotása egyaránt jelenti a normatív, tehát szabályozó jellegű, és az individuális, tehát egyedi jellegű határozatok megalkotását. A normatív határozatok a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek a jogszabályok mellett a jogforrások másik csoportját képezik. Ezeket olyan testületi szervek alkothatják, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját, illetve általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, valamint cselekvési programját szabályozza. E szabályok tekintetében sajátos a helyi önkormányzati szervezeti és működési szabályainak megalkotása, hiszen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján az akár határozati formában is elfogadható lehetne, ám az Ötv. kifejezetten kimondja, hogy azt rendeletként kell megalkotni.

*C)* Az igazgatási jogkör a közigazgatási feladatok ellátásával azonos, amely annak alkotmányjogi megfogalmazása, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatás mellett a végrehajtó hatalom részei. Az igazgatás kifejezés az egyedi ügyekben való önálló döntés lehetőségét biztosítja egyedi, individuális határozatok által, amelyek felülvizsgálatára bíróság jogosult szintén kizárólag törvényességi okból. Az egyedi határozatok megalkotása önkormányzati hatósági ügyekben történhet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai alapján.

Az önkormányzati döntést hozó szervek köre is megváltozik 2013. január 1-jétől. Az Mötv. 41. § (3) bekezdése alapján ugyanis ilyen döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

*D)* A helyi önkormányzat törvény keretei között maga határozhatja meg a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat. A részletes törvényi rendelkezéseket az Ötv., illetve 2013. január 1-jétől a Mötv. tartalmazza, amely meghatározza, hogy milyen szervtípusai lehetnek a helyi önkormányzatoknak, milyen szerveket kötelező létrehozni, és ezek hogyan működhetnek. Ennek alapján a képviselő-testület működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet elfogadásával biztosítja. Az önkormányzati szervek körét 2013. január 1-jétől szintén megváltozik. Az Ötv. alapján képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala. A Mötv. bővíti a szervek körét, mivel az előbbieken kívül 2013. január 1-jétől a szervek közé tartozik a jegyző és a társulás, valamint a közös önkormányzati hivatal.

*E)* A tulajdonosi jogok gyakorlásának alapját a helyi önkormányzatok számára 1990 után az előző Alkotmány és az 1990. évi LXV. törvény mellett az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény teremtette meg. Ekkor kerültek a helyi önkormányzatok tulajdonába a tanácsok kezelésében levő vagyontárgyak.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok tulajdonosi autonómiáját védi, amely jelenti egyrészt a már megszerzett tulajdon védelmét, másrészt a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget. [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, 4/1993. (II. 12.) AB határozat] A helyi önkormányzat más tulajdonosokhoz hasonlóan a tulajdonosi jogok teljességének gyakorlására irányul, amely tehát a birtoklás, a használat és a rendelkezés jogát foglalja magába. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése megerősíti a helyi önkormányzat vagyonának sajátos szerepét azáltal, hogy deklarálja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdoni jellegét.

*F)* A korábbi Alkotmányhoz képest külön elemként került meghatározásra a költségvetés alapján az önálló gazdálkodás. Az elvet az ezt megelőző szabályozás a tulajdonosi jogokhoz kapcsolva tartalmazta a költségvetésre való utalás nélkül. A költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak joga, egyben törvény alapján kötelessége is. Az önálló gazdálkodás elve döntési jogosítványok összességét jelenti a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében, amely komplex jellegének köszönhetően a helyi önkormányzat mozgásterének körülírása a gazdasági kérdésekben. A döntési hatásköröknek jogi keretet adó költségvetési rendelet elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.

*G)* Az Alaptörvény tartalmazza a helyi önkormányzat azon jogát, hogy bevételével és vagyonával a kötelező feladat veszélyeztetése nélkül vállalkozzon. A vállalkozási tevékenység korlátait az Mötv. tartalmazza. Az egyik ilyen korlát - amely korábban is létezett -, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Ez a szabály az Alaptörvény által alkotmányos rangot nyert. A másik, hogy a helyi önkormányzat csak olyan vállalatot hozhat létre, amelyben a helyi önkormányzat felelőssége nem haladja meg a vagyoni hozzájárulás mértékét. Az önkormányzati vállalatokra, valamint a helyi önkormányzat többségi befolyása alatt álló vállalkozásokra az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései is alkalmazandóak. Önkormányzati rendelettel valamely vagyontárgy vagy vagyonrész vállalkozásba történő bevitele helyi népszavazáshoz köthető.

*H)* Az adómegállapítás joga az egyik legrégebbi - Chartában is garantált - önkormányzati jogosultság. Az erre vonatkozó központi szabályokat törvény tartalmazza. A korábbi Alkotmány éppen ezért kifejezetten is tartalmazta, hogy a helyi adóztatás jogát a helyi önkormányzatok csak az Országgyűlés által meghatározott keretek között gyakorolhatják, míg az Alaptörvényben ez a rendelkezés már nem szerepel. Az önkormányzat döntési jogosultsága e tekintetben igen széleskörű, így dönthet arról, hogy kivet-e helyi adót, az alkalmazott adók fajtáiról, azok konkrét mértékéről, a kedvezményekről és egyes eljárási szabályokról.

A vagyoni jellegű részelemek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a korábbi Alkotmány az alapjogok között szabályozta a megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jogot is, amelyet az Alaptörvény már nem a helyi közügy elemei kapcsán szabályoz, hanem önálló garanciaként nevesít.

*I)* Az önkormányzati jelképek (például címer), helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása szintén egyike a legrégebbi önkormányzati jogosultságoknak, amelyek az önkormányzatiság egyik választópolgárok számára is megnyilvánuló formája.

*J)* Az állami szervekhez való fordulás jogát mind a Charta, mind a korábbi Alkotmány is tartalmazta. Ez a jogosultság vonatkozik a tájékoztatás kérésére, a véleménynyilvánításra, illetve a döntések kezdeményezésére.

*K)* Szintén a Charta által is megfogalmazott elv a társulási jog, amely vonatkozik mind a hazai, mind a külföldi önkormányzatokkal való társulásra, illetve arra, hogy hazai, illetve nemzetközi érdek-szövetségeket hozzanak létre az önkormányzatok. Az Ötv. ezt az elemet annyiban konkretizálja, hogy meghatározza azon országos önkormányzati érdekszövetségek létrehozásának kritériumait, amelyek többletjogosítványokkal bírnak. Ilyen jogosultság, hogy jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek a Kormány számára, konzultációt folytathatnak a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről. Az érdekszövetségek létrehozásának pontos feltételeit szintén a Mötv. határozza meg. (Mötv. 131. §)

*L)* A korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény deklarálja, hogy a helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt további törvények kiegészíthetik a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel. Ez a szabályozási technológia hasonlatos a Kormány feladatai meghatározásánál alkalmazott módszerhez, amely megfelelően igazodik az adott szervtípus hatáskörének általános jellegéhez. A helyi közügy fogalmát azonban - hasonlóan az előző Alkotmány szabályozásához - nem az Alaptörvényben, hanem a helyi önkormányzatokat szabályozó sarkalatos törvényben találhatjuk meg (Nagy Marianna - Hoffman István: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012., 31-35. o.) Az Ötv. alapján a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A Mötv. a közhatalom gyakorlását felváltva a következőt állapította meg: A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

**2. A helyi önkormányzati rendelet**

Az Alaptörvény a helyi közügyeket meghatározó cikkben szabályozza a rendeletalkotással kapcsolatos alkotmányi szintet igénylő kérdéseket. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány szövegével egyezően akként rendelkezik, hogy a jogalkotás rendjét külön sarkalatos törvény (2010. évi CXXX. törvény) tartalmazza, így e körben irányadók az Alkotmánybíróságnak a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában megfogalmazott elvei. E szerint a jogalkotás rendje nem a jogforrási rendszer meghatározását jelenti, hanem a mai alkotmányos rendszerben a „jogalkotás rendje” fogalmán egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők.

Az Alaptörvény ennek megfelelően a helyi önkormányzatok kapcsán megfogalmazza, hogy a helyi önkormányzatok milyen tárgykörben alkothatnak rendeletet. A szabályozás szerkezete e tekintetben is hasonlatos a Kormányéhoz, mivel a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre szintén lehet eredeti és származékos. Eredetiről beszélünk, ha törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére alkot az önkormányzat rendeletet, míg származékos, ha törvény felhatalmazása alapján.

**3. A helyi önkormányzat rendeletének viszonya más jogszabályhoz**

A korábbi szabályozáshoz képest eltérést jelent, hogy a korábbi szabályozás esetében nemcsak arra kellett ügyelnie a helyi önkormányzatnak, hogy törvényi szinten ne legyen szabályozva az adott társadalmi viszony, hanem általánosan, jogszabályi szinten. Ez azonban lényegi különbséget nem jelent, hiszen egyrészt az Alaptörvény is előírja, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal, másrészt az alapvető társadalmi viszonyok szabályozása törvényi szinten kell, hogy megtörténjen az Alaptörvény alapján. Kiegészítő szabályok megalkotására azonban e tekintetben is lehetőség van.

**4. A helyi önkormányzat rendeletének vizsgálata a törvényességi felügyelet körében**

Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azt az eljárási rendelkezést, amely szerint a rendeletet meg kell küldeni a fővárosi, megyei kormányhivatalnak. E szabály korábban is létezett, hiszen a törvényességi ellenőrzés gyakorlásához a jegyzőkönyveket be kellett küldeni az ellenőrzést gyakorló szervhez 15 napon belül. Az Alaptörvény ennél rövidebb határidőt ír elő, mivel a kihirdetés után haladéktalanul meg kell küldeni a rendeletet. Az Alaptörvény a rendelettel kapcsolatban a törvényességi felügyelet egyik konkrét eszközét is tartalmazza: a rendelet vagy annak valamely rendelkezése bíróság előtt megtámadható. A törvényességi felügyelet konkrét eszközrendszerét Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény tartalmazza, amely a rendelet felülvizsgálatát a Kúria, illetve Alaptörvénybe ütközés esetén az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja.

**5. A helyi önkormányzat rendeletének pótlása mint törvényességi felügyeleti eszköz**

Teljesen új szabályozási elemként jelentkezik a törvényességi felügyelet eszközei között az aktus pótlásának a mintájára bevezetett önkormányzati rendeletalkotás pótlása. A törvényességi felügyelet nemzetközi típusai között bevett módszer az aktus pótlása, amelynek alapja a közigazgatási eljárási jogban ismert meghatározott cselekmény végrehajtása, amely a hatóság által a kötelezett költségére és veszélyére történhet. Helyi önkormányzat esetében erre akkor van lehetőség, ha az önkormányzat elmulasztja törvényben előírt jogalkotási kötelezettségét, tehát nem alkotja meg a törvény végrehajtási rendeletét. Ebben az esetben a kormányhivatal rendes bírósághoz, tehát közigazgatási bírósághoz fordul a mulasztás megállapítása miatt. A bíróság döntésében határidőt szab a kötelezettség teljesítésére, amelyet ha az önkormányzat szintén elmulaszt, akkor helyette a kormányhivatal vezetője pótolja a hiányzó végrehajtási rendeletet. Fontos, hogy ilyen rendelet megalkotása kizárólag származékos jellegű lehet, tehát a kormányhivatal vezetője az eredeti jogalkotó hatáskört nem gyakorolhatja. Az így megalkotott rendeletet több szempontból különbözik a helyi önkormányzat rendeletétől. Így a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és azt a Magyar Közlönyben kell kihirdetni (Nagy Marianna - Hoffman István: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012., 487. o.), valamint a rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult. Addig ezt kizárólag a kormányhivatal vezetője teheti meg. (Mötv. 138. §)

A határozatok esetében a vizsgálat és a megsemmisítés lehetőségét korábban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 28. cikk (3) bekezdése tartalmazta, amelyet az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával visszamenőleges hatállyal megsemmisített. A szabály az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alaptörvény szövegébe került át.

**6. A helyi önkormányzat tulajdona**

A helyi önkormányzat vagyona a nemzeti vagyon része, amelynek szabályozása összefügg az Alaptörvény XIII. cikkével és 38. cikkével is. A nemzeti vagyonról szóló rendelkezéseket a 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza, amely a nemzeti vagyon körébe sorolja a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgokat, valamint a helyi önkormányzatnak a nem kizárólagos, de tulajdonában lévő dolgokat, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközöket és a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedéseket, a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultságot, és a helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményt (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolgokat.

A nemzeti vagyont az Alaptörvény rendelkezései védik, elidegenítésükre csak olyan célból kerülhet sor, amelyet törvény megenged, és csak értékarányos ügylet keretében, amely alól törvény kivételt tehet. A törvény alapján az önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyak két csoportra oszthatók: törzsvagyon vagy az üzleti vagyon. A törzsvagyon a nemzeti vagyon része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, amely egyben a forgalomképtelen törzsvagyon is. Erről törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete rendelkezhet. Az önkormányzat vagyona lehet továbbá korlátozottan forgalomképes, amely ugyan nem szolgálhat önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül, de kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére elidegeníthető.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

2/2004. KJE helyi önkormányzatok perindítási lehetőségéről

Köm. 5046/2012/6. A Kúria vizsgálhatja az önkormányzati rendelet egészét vagy egy részét is.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 1-146/E. §

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 1-6. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 217-230. o.

**Alaptörvény 33. cikkéhez:**

**1. A képviselő-testület**

A fejezet szervezeti rendelkezései között találhatjuk a helyi önkormányzat legfontosabb szerveit. Így a képviselő-testületet, amely a hatáskörök címzettje. Hatáskörét átruházhatja egyes esetekben az Mötv.-ben meghatározott szervekre, így a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, törvényben meghatározott esetben a társulásra, illetve a jegyzőre. Az átruházott hatáskör gyakorló szervek között tehát a kisebbségi önkormányzatot már nem nevesíti a törvény, ám új szervként került be a jegyző, akit az új szabályozás az önkormányzat szervei között sorol fel. Az Ötv. módszerét átvéve az Mötv. is negatív taxációval az át nem ruházható hatásköröket említi, így azon hatásköröket, amelyek ebben a felsorolásban nem szerepelnek, a képviselő-testület átruházhatja. Az át nem ruházható hatáskörök közé tartoznak az Mötv. 42. §-a alapján a következők:

- a rendeletalkotás;

- szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;

- a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;

- a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, államháztartáson kívüli forrás átvétele, átadása;

- önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;

- megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;

- intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;

- közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;

- eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;

- a bíróságok ülnökeinek megválasztása;

- állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;

- a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonnyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetetlenségi ügyében való döntés;

- az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;

- a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;

- területszervezési kezdeményezés;

- amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

Az átruházható hatáskörök között jellemzően az önkormányzati hatósági ügyek elbírálása említhető, azonban részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági ügyet nem lehet átruházni. [Mötv. 62. § (2) bek.]

**2. A polgármester és megyei képviselő-testület elnöke**

A képviselő-testület vezetője a polgármester, akit a választópolgárok közvetlenül választanak meg. E közvetlen választás teszi lehetővé, hogy mindkét szerv alkotmányos jelentőségű legyen, amely összeütközés különösen élesen jelentkezik a polgármester által elkövetett törvénysértések kapcsán. Ebben az esetben a képviselő-testületnek lehetősége van a polgármesterrel szemben fegyelmi eljárást lefolytatni és fegyelmi büntetést kiszabni, míg sorozatos törvénysértés vagy mulasztás esetén a testület pert indíthat a polgármester ellen a tisztség megszüntetése iránt. Az Alkotmánybíróság 2000-ben Hódmezővásárhely kapcsán nyilvánított véleményt ebben a kérdésben. Ekkor kimondta, hogy kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik képviselő-testület és a polgármester között lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből következik, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában. A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. [24/2000. (VII. 6.) AB határozat]

Az Alaptörvény megőrzi azt az eddigi szabályt, hogy a megyei önkormányzat élén álló személy nem közvetlenül választással nyeri el megbízatását, hanem a testület a saját tagjai közül választja meg titkos szavazással. Fontos azonban, hogy míg a korábbi Alkotmány a megyei önkormányzat legfőbb szervét közgyűlésnek nevezte, addig az Alaptörvény ezt a testületet is egységesen a képviselő-testület megnevezéssel illeti. Az Mötv. azonban a megyei önkormányzat szerveinek meghatározása során visszatér a közgyűlés megnevezéshez, amikor a megyei képviselő-testületet közgyűlésként határozza meg.

**3. A bizottság és a hivatal**

A további szervek közül az Alaptörvény csupán a bizottságról és a hivatalról tesz említést. A bizottságok a képviselő-testület javaslattevő, véleményező, előkészítő és végrehajtó szervei. A helyi önkormányzat viszonylag szabadon dönthet a bizottsági rendszere kialakításáról, azzal a megkötéssel, hogy az Mötv., illetve annak felhatalmazása alapján más törvény kötelezően előírja egyes bizottságok létrehozását. Ilyen kötelezően létrehozandó bizottság a kétezernél több lakosú településen a pénzügyi bizottság.

A hivatal elnevezésének és létrehozásának a szabályai 2013. január 1-jétől megváltoznak. A kétezer fő feletti önkormányzatok továbbra is polgármesteri hivatalt hoznak létre, míg az e lakosságszám alatti járáson belüli, egymással határos települések ún. közös önkormányzati hivatalt alakítanak (Mötv. 85. §), míg a korábbi szabályok szerint az ezer fő alatti települések körjegyzőséget alakíthattak.

Az önkormányzati szervek pontos körét az Mötv. 41. § (2) bekezdése sorolja fel, amelyek a következők: a képviselőtestület, a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. A szervezetre vonatkozó konkrét szabályokat az Mötv. tartalmazza, illetve az annak alapján megalkotandó SZMSZ, amelyet rendeleti formában kell elfogadni.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

5/2010 KJE A polgármesteri tisztség megszüntetéséről

IV. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről hozott döntésnél a bíróságnak mérlegelnie kell, hogy kisebb súlyú, jelentéktelen és a demokratikus, önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlást nem veszélyeztető törvénysértések, mulasztások állapíthatók-e meg, vagy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, illetve mulasztásával okozott-e az önkormányzatnak súlyos vagyoni vagy egyéb hátrányt.

V. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset alapjául szolgáló képviselő-testületi határozatban megjelölt törvénysértések, mulasztások köre az eljárás során kizárólag újabb, minősített többséggel hozott határozat alapján terjeszthető ki. A kiterjesztésre a képviseletet ellátó személy önállóan nem jogosult.

LB-H-KJ-2010-82. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről jelentős súlyú jogsértés esetén. A képviselő-testület döntéseivel való tudatos szembehelyezkedés a polgármester részéről önmagában külön, jelentős vagyoni hátrány nélkül is alkalmas arra, hogy megingassa az önkormányzati rendszer demokratikus működésébe vetett közbizalmat.

LB-H-KJ-2010-491. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről. A polgármester csekély súlyú jogsértés esetén nem mozdítható el.

DIT-H-PJ-2009-91. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről. A polgármesteri tisztség megszüntetésére csak abban az esetben van lehetőség, ha a polgármester súlyos, de nem feltétlenül csak anyagi hátrányokat okoz az önkormányzatnak.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 19-86. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 217-230. o.

**Alaptörvény 34. cikkéhez:**

**1. A helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködése**

Az Alaptörvény deklarálja az állami szervek és a helyi önkormányzatok együttműködését a közösségi célok, azaz a közérdek érdekében. A szabály egyszerre a decentralizáció és a centralizáció elvének elismerése, azok egyensúlyának érvényesítése mellett. Az együttműködés elsősorban a feladat- és hatáskörök megvalósítása érdekében kell, hogy történjen. Itt erősíti meg az Alaptörvény azt az eddig is elismert tételt, hogy a helyi önkormányzat részére kizárólag törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört. Az eddigi szabályozással egyezően ez tehát azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatot nem csupán a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény írhat elő, hanem más törvény is. Kötelezően ellátandó feladat és hatáskör esetében a helyi önkormányzat jogosult azok ellátásával arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra. Ez az elv szintén szerepelt eddig is az Alkotmányban, ám az önkormányzati alapjogok között volt nevesítve. Mivel azonban az Alaptörvény a helyi önkormányzatok kapcsán nem alapjogokat említ, hanem a helyi közügy részelemeit határozza meg, a feladatarányos állami támogatás elve értelemszerűen nem az utóbbiak közé tartozik, hanem a feladatok ellátásával kapcsolatban megfogalmazott szabályok közé került garanciális követelményként.

**2. A kötelező társulás előírása**

Teljesen új szabály, hogy kötelezően ellátandó feladat kapcsán lehetőség van arra, hogy törvény kötelezővé tegye társulás létrehozását. A magyar önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája a helyi önkormányzatok szétaprózott jellege. A jelenleg létező több mint 3000 önkormányzatnak a nagyobb hányada 1000 fő alatti lélekszámú település, amely hatékony feladatellátást nehezen tesz lehetővé. A problémával más országok is találkoztak és megoldások között található a kényszertársulás előírása vagy a feladatellátáson keresztül a bevétel által ösztönzött társulási rendszer. Hazánkban az utóbbira már volt példa a többcélú kistérségi társulások által, míg az Alaptörvény az előbbi rendszert kívánja megvalósítani. Lényeges garanciális elem, hogy a helyi önkormányzatok számára társulási kötelezettséget csak törvényben lehet előírni és kizárólag kötelező feladat ellátása érdekében. Lényegében ilyen törvény által kötelezően előírt társulási forma a Mötv. által meghatározott közös önkormányzati hivatal létrehozásának a kötelezettsége, amelyet ugyan a Mötv. nem sorol a társulások közé, ám a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom [Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 278-279. o.] azt ekként határozza meg.

**3. A helyi önkormányzatok államtól átvett feladat- és hatáskörei**

Az Alaptörvény szintén megőrzi azt az eddig is létező rendszert, hogy a polgármester, illetve a megyei képviselő-testület elnöke kivételesen elláthat az önkormányzati feladatokon és hatáskörökön kívül államigazgatási feladat és hatáskört is. Ilyen hatáskört számára kizárólag törvény adhat vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet. Jellemző módon az így gyakorolandó hatáskörök a honvédelemmel, a katasztrófavédelemmel, illetve a polgári védelemmel kapcsolatosak. A kivételesség indoka, hogy a főpolgármesteri, polgármesteri, megyei képviselő-testületi elnöki tisztség nincsen képzettséghez, iskolai végzettséghez kötve, így nem biztosítható, hogy a polgármester a rábízott ügyeket kellő szakértelemmel lássa el. Az előbb említett ügyekben viszont közérdekből fontos, hogy a település vagy a megye első embere rendkívüli helyzet esetén összefogja az adott közösséget.

A negyedik Alaptörvény-módosítás kiegészítette a felhatalmazást a képviselő-testület hivatalának vezetője, illetve ügyintézője számára adott felhatalmazással, amely hasonlatossá tette a rendszert az 1990 után folyamatosan létező szisztémához azzal a különbséggel, hogy a jegyző nem általános államigazgatási szerv. Települési szinten az államigazgatási feladatokat 2013. január 1-től általános jelleggel a járási hivatal látja el. A jegyző az Mötv. alapján a helyi önkormányzat szerve, amelynek immáron csak kivételesen lehetnek államigazgatási feladat- és hatáskörei, csak úgy mint a képviselő-testület ügyintézőjének, amely utóbbi az Alaptörvény alapján saját jogon jogosult ilyen ügyek intézésére és nem kiadmányozási jogkörben. Ilyen feladatot lát el például az anyakönyvvezető.

**4. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet**

A feladat- és hatáskörökkel kapcsolatban biztosítja az Alaptörvény a Kormány törvényességi felügyeleti jogkörét. A korábbi szabályozás közismerten törvényességi ellenőrzésről rendelkezett, amely egy szimmetrikus, alapvetően a szükséges információk megszerzését biztosító jogviszony, amely érdemi beavatkozási lehetőséget nem biztosított az ellenőrző szervnek. Tényleges döntési jogosultsága csupán rendeletek esetében az Alkotmánybíróságnak, más döntések esetén a bíróságoknak volt. A törvényességi felügyelet ezzel ellentétben aszimmetrikus jogviszony, amely az információ mellett biztosítja a felügyelő szerv számára a felügyelt szerv befolyásolását, így adott esetben az aktus pótlását vagy a felfüggesztését.

A nemzetközi megoldások és nemzetközi dokumentumok inkább a felügyelet kifejezést használják. Magyarországon alapvetően a tanácsrendszer ellenhatásaként alakult ki 1990-ben az igen liberális törvényességi ellenőrzés struktúrája. Ennek kritikáját szinte valamennyi kormányzat megfogalmazta, és az Alaptörvény az ellenőrzést felügyeletté alakította. A felügyeletet a fővárosi, megyei kormányhivatalokon keresztül biztosítja a Kormány, amely szervek a Kormány általános hatáskörű területi szervei. A felügyelet eszköztárát alapvetően más jogszabályok írják körül, az Alaptörvényben csak egyes részjogosítványokat találunk. Ide sorolható a 35. cikk (5) bekezdésében meghatározott rendelkezés is.

A kormányhivatalokat a 2010. évi CXXVI. törvény hozta létre, felállításukat ezt megelőzően a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat döntötte el. Az átalakítás egy olyan integrált, általános hatáskörű szervet hozott létre, amely törzshivatalból és több ágazati szakigazgatási szervből tevődik össze, amely utóbbiak korábban javarészt önállóan létező dekoncentrált államigazgatási szervekként működtek. A kormányhivatalok a 2010-ben visszaállított fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok általános jogutódai.

A helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv jogállását több alkotmánybírósági döntés is megelőzte, így a regionális közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletet megsemmisítő 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, valamint az Ötv. alkotmányellenes módosítása miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapító 131/2008. (XI. 3.) AB határozat. A döntések egyrészt részletesen bemutatták az adott szerv kialakulását, valamint megállapították, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre magát a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervet is. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. [90/2007. (XI. 14.) AB határozat]

A törvényességi felügyelet eszközrendszerét az Mötv. 132. §-a határozza meg azzal, hogy abban az Alaptörvényben szereplőket a jogalkotó már nem ismétli meg.

Ezek a következők:

- törvényességi felhívás;

- a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését;

- kezdeményezheti a Kormánynál, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát;

- kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;

- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;

- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatását;

- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását;

- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;

- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;

- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben;

- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az e törvényben meghatározott esetekben.

A törvényességi felügyeleti eljárás során a vizsgálat kiterjed a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségére, a döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségére, illetve a törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítésére. Továbbra sem terjed ki a vizsgálat azokra a döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja. Megőrizve az eddigi alkivételt, kiterjed azonban azokra, ahol a döntés a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz. A törvényességi felügyeleti eljárás általános eszköze a törvényességi felhívás, amelynek nem teljesítése esetén a területi kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen további eszközt alkalmaz.

**5. A helyi önkormányzat kölcsönfelvételéhez és kötelezettségvállalásához adott kormányzati hozzájárulás**

A törvényességi felügyelethez sorolható a 35. cikk (5) bekezdésében meghatározott rendelkezés is, amely szerint a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a Kormány hozzájárulásához lehet kötni törvényben. Szintén a törvényességi felügyelet körébe tartozik a rendelet pótlása abban az esetben, ha a helyi önkormányzat elmulasztja törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét és a mulasztást bíróság is megállapítja. Amennyiben a helyi önkormányzat a bíróság által meghatározott határidőn belül sem alkotja meg a rendeletet, azt a kormányhivatal vezetője pótolja.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 18., 132-142. §

119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 1-18. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 217-230. o.

**Alaptörvény 35. cikkéhez:**

**1. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása**

A cikk a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek megválasztásának alapvető szabályait tartalmazza a Charta rendelkezéseivel összhangban. A választójog általánossága jelenti, hogy Magyarországon nem alkalmaznak cenzust, így az Alaptörvénybe foglalt természetes kizáró okokon kívül senki nincs kizárva a választásokból. Az egyenlőség jelenti a szavazatszámok egyenlőségét, amely értelemszerűen ugyanabban a választókerületben érvényesül, míg a közvetlenség elve alapján a választópolgárok közvetlenül a jelöltre szavazhatnak. A titkosság elvét a választási eljárásról szóló törvény (2013. évi XXXVI. törvény) védi.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról az országgyűlés 2010-ben új törvényt alkotott (2010. évi L. törvény), amely jelentősen lecsökkentette a megválasztható képviselők számát. Ez a jogszabály a korábbiakhoz hasonlóan megkülönbözteti a tízezer fő alatti településeket, amelyek esetében ún. egyéni listás rendszer váltotta fel az addig kislistásnak nevezett rendszert. A tízezer fő feletti településeken vegyes választási rendszer érvényesül, ami azt jelenti, hogy a törvényben meghatározott számú egyéni választókerületek mellett kompenzációs listát is alkalmaznak az arányosság elvének érvényesítése érdekében. Erre a kompenzációs listára azonban a választópolgárok nem szavazhatnak, hanem a töredékszavazatokból tevődik össze. Ilyennek minősül minden olyan szavazat, amely az egyéni választókerületben nem eredményez mandátumot. A kompenzációs listáról a mandátumok kiosztása az ún. osztós módszerrel történik, amelynek során a mandátumkiosztáshoz az 1, 3, 5 stb. osztósort alkalmazzák. A megyék és a főváros esetében ezzel szemben tisztán listás a rendszer, ahol szintén osztós módszerrel történik a mandátumkiosztás, ám itt az előbbi helyett az ún. d’Hondt módszert alkalmazzák, amely a természetes számokkal történő osztást jelenti. A listás rendszerben a választópolgárok közvetlenül a listára adják le szavazataikat, ám az eddigiekhez képest eltérést jelent, hogy a főváros mellett a megye egésze is egyetlen választókerületet alkot.

**2. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választások időköze**

Változást jelent az előző Alkotmányhoz képest, hogy az Alaptörvény ezután nem négy, hanem öt évben határozza meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek mandátumának időtartamát. Kivételt jelent ez alól az Alaptörvény hatályba lépése utáni első választás, amelyet 2014 októberében kell megtartani. A szabályt eredetileg az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 23. cikk (1) bekezdése tartalmazta, de azokat az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette az átmeneti jelleg hiánya miatt. A rendelkezés az Alaptörvény negyedik módosításával az Alaptörvény szövegébe épült be a Záró rendelkezések 7. pontja által.

Az Alaptörvény elfogadása előtt utoljára 2010. október 3-án zajlottak le a helyi önkormányzati képviselő és polgármester választások a 204/2010. (VII. 16.) KE határozat értelmében. Az Alaptörvényben meghatározott szabály alkalmazásával mindez azt jelenti, hogy 2015-ben kellene az önkormányzati általános választásokat lebonyolítani. A jogalkotó azonban akként rendelkezett, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követő első választásokra 2014 októberében kerüljön sor, majd 2019-től egy napon legyenek a helyi önkormányzati és az európai képviselők választások. E szabály alkalmazásával azt lehet elérni, hogy az európai parlamenti és a helyi önkormányzati általános választások 2014 után mindig ugyanazon a napon történjenek. Az Európai Unió joga szerint az európai parlamenti képviselőket ötévente kell megválasztani. A pontos időköz azonban némiképpen eltérhet az ötéves időtartamtól szintén az európai parlamenti képviselők választásának időpontja miatt.

**3. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megbízatásának vége**

A szabályozás azt a problémát is alkotmányos szinten oldja meg, hogy mi a teendő akkor, ha nincsen elegendő jelölt az új választás megtartásához. Ebben az esetben ugyanis az Alaptörvény erejénél fogva meghosszabbodik a hivatalban lévő képviselők, illetve polgármesterek mandátuma az időközi választás napjáig. Amennyiben az általános választások időpontjában a képviselőválasztás lebonyolítható, a testület megbízatása az általános választások napjáig tart. A polgármester megbízatása azonban csak akkor szűnik meg, ha az új polgármestert megválasztották. Esetében ugyanis szavazategyenlőség is előfordulhat, amikor szintén időközi választást kell tartani.

**4. A helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlása**

Az eddigi szabályozáshoz hasonlóan lehetőség van arra, hogy a képviselő-testület kimondja a saját feloszlatását. Ezzel a testület csak a sarkalatos törvényben meghatározott korlátok mellett élhet, ugyanis a feloszlatásról szóló döntést minősített többséggel kell meghozni és nincs lehetőség arra, hogy a feloszlatást a választások után fél éven belül vagy a mandátum lejártát megelőző év november 30. napját követően mondják ki. Az előbbi esetben ugyanis még nem telik el elegendő idő ahhoz, hogy a testület megkísérelje a jelentkező konfliktusok rendezését, az utóbbi esetben pedig már az általános választásokig annyira rövid idő áll a testület rendelkezésére, hogy valódi érdemi munkát lényegében nem tudna végezni.

**5. A helyi önkormányzati képviselő-testületének feloszlatása**

A képviselő-testület megbízatásának megszüntetésére nem csupán az önfeloszlatás által van lehetőség, hanem kivételesen, alaptörvény-ellenes működés esetén az Országgyűlés is feloszlathatja a testületet. Ebben az esetben a Kormánynak kell az előterjesztést megtennie és a döntés előtt ki kell kérni az Alkotmánybíróság véleményét. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban egy korábbi döntésében már kimondta, hogy a feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Ezért a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. (1220/H/1992. AB határozat) Határozatában így csak a jogi kérdésről nyilatkozik a testület. Alaptörvénnyel ellentétes működésnek minősülhet, ha a képviselő-testület huzamosabb ideig nem működik, nem dönt hatósági ügyekben vagy nem látja el kötelező feladatait.

Hódmezővásárhely Önkormányzatával kapcsolatos döntésében azonban nem tekintette a testület alkotmányellenesnek azt, ha a megyei jogú város közgyűlése a polgármestert tartósan, lényegében határozatlan időre felfüggesztette tisztségéből, akkor ha a polgármesterrel szemben indított eljárást ésszerű határidőn belül befejezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányos szabályok mind a helyi képviselő-testületet, mind a polgármestert alkotmányos intézményként szabályozzák és védik. Erre tekintettel kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik a közöttük lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből következik, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában. A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányellenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket. [24/2000. (VII. 6.) AB határozat]

Amennyiben az Országgyűlés feloszlatja az érintett testület képviselő-testületét, akkor új választást kell tartani. Ennek megtörténtéig a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei. [Mötv. 126. § *b)* pont]

**6. A polgármester jogviszonyának megszűnése feloszlás és feloszlatás következtében**

Amennyiben az Országgyűlés feloszlatja az érintett testület képviselő-testületét vagy önfeloszlatás történik, az egyben megszüntetni a polgármester megbízatását is összhangban a Mötv. és a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény szabályaival. Ez egyben a polgármesteri megbízatás egy sajátos esete, amelynek során a polgármester jogviszonya kivételesen nem az új polgármester megválasztásával szűnik meg, hanem feloszlatás kimondásáról szóló döntéssel. A kérdés a polgármester végkielégítése szempontjából is lényeges, mivel a feloszlás és feloszlatás esetén a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény alapján ilyen nem jár, míg az általános választásokon megválasztott új polgármester által történő megszűnés esetén bizonyos esetekben igen.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

24/2000. (VII. 6.) AB határozat a képviselő-testület feloszlatásáról. A helyi képviselő-testület és a polgármester egyaránt alkotmányos intézmények. A közöttük lévő közjogi viszony zavartalansága alkotmányos közérdek, amelynek fenntartása mindkét szerv alkotmányos kötelezettsége.

LB-H-MJ-2009-153. A polgármesternek jár szabadságmegváltás, mivel nem minősül vezető állású munkavállalónak.

LB-H-MJ-2008-283. Ha a polgármester tisztsége a képviselő-testület feloszlása miatt szűnik meg, a polgármesternek nem jár végkielégítés.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 301-307/Q. §

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 41-55., 63-79. §

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 1-25. §

1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról 1-13/B. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

Patyi András: Local Government. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 217-230. o.

A közpénzek

**Alaptörvény 36. cikkéhez:**

**1. A központi költségvetés**

A közpénzek alkotmányi szinten történő szabályozása régi kívánalom volt az alkotmányjogi irodalomban. Az európai alkotmányok jelentős része rendelkezik néhány olyan jelentősebb közpénzügyi tárgykörről, mint a költségvetés alapkérdései, az adókivetés, illetve beszedés joga, a pénzkibocsátás, valamint a jegybank és a szakosodott pénzügyi ellenőrző szervek jogállása, illetve a költségvetési jog alapkérdései. Ez utóbbi főként a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ezzel kapcsolatos feladatait részletezi, így a költségvetési törvény megalkotását, elfogadását és végrehajtását, továbbá az ezekkel kapcsolatos hatásköri szabályokat.

A korábban hatályos Alkotmány közpénzügyi szabályozása igen hézagos volt, így csak a Magyar Nemzeti Bankkal és az Állami Számvevőszékkel kapcsolatos szabályokat tartalmazta. A hatályos Alaptörvény ezzel szemben a nemzetközi tendenciáknak megfelelően tartalmazza a költségvetés megalkotásának egyes alapvető szabályait, a költségvetési felhatalmazás kérdéskörét, valamint azt, hogy elfogadott költségvetés hiányában milyen jogok és kötelezettségek illetik meg, illetve terhelik az egyes állami szerveket.

A költségvetési jog hagyományosan az Országgyűlés kizárólagos törvényhozási tárgykörébe tartozik. Az Alaptörvény szövegezése alapján hazánk az éves költségvetés mellett tette le a voksát, amelyet a Kormány feladata elkészíteni és az Országgyűlésnek benyújtania az államháztartásról szóló törvényben meghatározott határidőkre figyelemmel. A költségvetés megalkotásával kapcsolatos részletes rendelkezések tehát a törvényhozó hatalom tárgykörébe tartoznak, amelyeket az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmaz. Ebben a jogalkotó pontosan rögzíti a költségvetés tervezésével és benyújtásával, valamint szerkezetével kapcsolatos szabályokat. Az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, valamint rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló egyenlegcélt. A fejezetet irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel - a tervezett kiadási főösszeg megtartásával - május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv bevételeit és kiadásait. Ezeket július 31-ig egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel, egyidejűleg tájékoztatást ad a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosításának lehetőségéről, módjáról. A Kormány a tervezet megtárgyalása után minden év szeptember 30-ig nyújtja be az Országgyűlésnek a költségvetési törvény tervezetét. A törvényjavaslat indokolásában a Kormány bemutatja a több év előirányzatait terhelő programok, beruházások és más fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásait, költségvetési évet követő három év várható előirányzatainak keretszámait és mellékeli a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozóan három évre, a demográfiai folyamatokra és azok hatásaira vonatkozóan ötven évre szóló előrejelzését. A javaslat tárgyalásához be kell nyújtani az Állami Számvevőszék és Költségvetési Tanács véleményét is, amelyet a parlament a törvényjavaslattal együtt tárgyal meg.

Az Országgyűlés egyes házszabályi rendelkezéséről szóló szabályai szintén az általánostól eltérő szabályokat tartalmaznak a költségvetési törvényre vonatkozóan, azt a különleges eljárások között szabályozva. Így például az eljárás specialitásai közé tartozik, hogy a törvényjavaslatot valamennyi országgyűlési bizottság véleményezi, a véleményeket pedig a kötelezően létrehozandó állandó bizottság, a költségvetési bizottság foglalja össze. A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során nem lehetséges sürgős, illetve kivételes eljárásban történő tárgyalást sem kérni. Korlátozott a módosító javaslatok benyújtásának köre is, ugyanis a központi költségvetés egyenlegére és a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat költségvetési fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegére nézve kizárólag a Költségvetési Bizottság jogosult arra, hogy módosító javaslatot nyújtson be. Amennyiben olyan módosító javaslatot fogadnak el, amely a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat költségvetési fejezeteinek bevételi előirányzatait és kiadási előirányzatait, valamint az azok közötti előirányzat-átcsoportosítását érinti, a módosítások számszaki átvezetését az egységes javaslat tartalmazza.

**2. A központi költségvetés tagolása**

A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat fejezetekbe tagolva állapítja meg, amelyet fejezetrendnek nevezünk. A központi költségvetésről szóló törvényben az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai szintén megjelennek, alaponként külön fejezetben szabályozottan. A fejezetek címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra, jogcímekre tagozódnak, amelyek közül a címek címrendet képeznek.

**3. A Kormánynak adott felhatalmazás**

Az Alaptörvény tartalmazza továbbá a Kormánynak adott felhatalmazást a költségvetés végrehajtására *(appropriáció)*. A közjog eddig is elválasztotta egymástól a költségvetés megalkotását és a Kormány számára adott felhatalmazást, bár Magyarországon a törvények szintjén ez a két tényező nem különül el egymástól.

**4. A központi költségvetés és az államadósság viszonya**

Teljesen új szabály az a tilalom, amely szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. A szabály az euro bevezetése szempontjából is lényeges, mivel a monetáris unióhoz történő csatlakozás feltételeiként meghatározott ún. konvergencia-kritériumok egyike, hogy a bruttó államadósság ne haladja meg a GDP 60%-át, illetve e fölötti államadósság-ráta esetén a csökkenés folyamatos és jelentős legyen. A magyar államadósság-mutató a 2013. évi költségvetési törvény alapján 2013 decemberére várhatóan 73,7%-lesz, amely csökkenést jelent a 2012. decemberi adatokhoz képest.

**5. Az államadósság csökkenését szolgáló költségvetés**

Szintén az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdéséhez írt kommentárban említett konvergencia-kritériumokhoz történő közelítést szolgálja a 36. cikk (5) bekezdésében foglalt szabály. Ennek alapján amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, csak olyan költségvetés alkotható, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

**6. Az államadósság csökkentését szolgáló rendelkezésektől történő eltérés**

Az Alaptörvény bizonyos esetekben eltérést enged az államadósság csökkentését célzó szabályoktól, amelyeket az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdései tartalmaznak. Így nem kell figyelemmel lenni erre a korlátra különleges jogrend idején vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén. A különleges jogrend esetköreit és alapvető szabályait szintén az Alaptörvény tartalmazza. Ezekben az esetekben a különleges jogrendet kiváltó események következményeinek elhárítása érdekében lehet eltérni a szabályoktól. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén az alkotmányos cél a nemzetgazdasági egyensúly megteremtése lehet.

**7. Az ex lex helyzet szabályozása**

Szintén szabályozza az Alapörvény azt az esetkört, ha az Országgyűlés az adott évi költségvetési törvényt a naptári év kezdetéig nem fogadja el. Ez az ún. rendhagyó költségvetési eljárások egyike, amikor ún. *ex lex* helyzet áll fenn. Ilyen esetben az eddigi szabályok alapján is az előző naptári évre vonatkozó költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatokat kellett időarányosan teljesíteni, illetve a jogszabály szerinti bevételeket beszedni. Ennek alkotmányi szabályozását az alkotmányjogi és pénzügyi jogi irodalom már régóta hangsúlyozta.

Az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta az Országgyűlésnek azt a gyakorlatát, hogy a költségvetési törvényben más törvényeket módosít. Az 1998. évi költségvetés kapcsán, amely az önkormányzati adósságrendezési eljárásra vonatkozóan tartalmazott szabályokat, még nem állapított meg alkotmányellenességet. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság valamely törvényt kizárólag alkotmányellenessége miatt semmisíthet meg. Miután azonban az alkotmányos szabályok a törvényalkotás rendjét részletekbe menően nem szabályozzák, csak a legalapvetőbb szabályokat - a törvénykezdeményezésre jogosultak körére, a törvények kihirdetésének rendjére vonatkozó előírásokat - foglalják magukban, amennyiben a sérelmezett törvény az alaptörvény egyetlen rendelkezésével sem ellentétes, önmagában az alkalmazott törvényszerkesztési mód miatt, a törvény megsemmisítésére nincs törvényes lehetőség. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adott ügyben kizárólag a törvényszerkesztés kifogásolt módja miatt az alkotmánysértés kimondása nem indokolt. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte: adott esetben nem zárható ki a költségvetési törvényben elhelyezett törvénymódosításoknak, vagy a jogrendszer több területét érintő, kizárólag módosításokat magában foglaló törvényeknek - a módosítás tartalmára is tekintettel - a jogállamiság klauzulájával összefüggő alkotmányossági vizsgálata. [38/2000. (X. 31.) AB határozat]

A 2005. évi költségvetési törvényt illetően megszületett döntésében viszont már megállapította a testület a salátatörvény alkotmányellenességét. Az indítványozó állítása szerint az akkori költségvetési törvény 44 másik törvényt is módosított, közte több munkajogi, valamint adózási törvényt. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál az állami költségvetésről szóló törvény jellegének, természetének vizsgálatából indult ki. Megállapította, hogy a költségvetési törvény jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe kiemelt kezelését indokolja. A költségvetés - tartalma szerint - az állam gazdálkodásának éves terve. A költségvetési törvény címzettjei az állam szervei, amelyeket a törvény felhatalmaz arra, hogy a költségvetésben számukra biztosított előirányzatot egyéb (nem költségvetési) jogszabályok figyelembevételével felhasználják jogi kötelezettségeik teljesítésére vagy más, jogilag megengedett célokra. E célhoz kötöttség tehát az előirányzatok költségvetési törvényhez kötöttségét jelenti. A költségvetési törvény tehát - rendeltetését, természetét, jellegét tekintve - eltér más törvényektől.

A testület rámutatott, hogy a jogtudomány szerint a költségvetési törvény csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A költségvetési törvénynek ez a sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy más törvényeket módosítson, de ugyanúgy az is kizárt, hogy a költségvetési törvényt más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa. A költségvetési törvény külön kezelését, sajátos jellegét és jogi természetét juttatja kifejezésre az elfogadására előírt eljárási rend is. A költségvetési törvények (a központi költségvetési törvény, a pótköltségvetési és a zárszámadási törvény) megalkotására nem a törvényalkotásra egyébként vonatkozó általános szabályokat, hanem az Áht. különös rendelkezéseit, annak hatásköri és eljárási szabályait kell alkalmazni, valamint a Házszabály különleges eljárási szabályait. Ez a kiemelt kezelés önmagában is jelzi azt, hogy e nevesített törvényhozási tárgykör megkülönböztetett és kitüntetett figyelmet érdemel.

A más törvényhozási tárgyköröktől eltérő elfogadási rendje, az eljárás minuciózusan kimunkált mechanizmusa nyilvánvalóvá teszi, hogy felőle az Országgyűlésnek külön kell döntenie. Az Országgyűlés tehát a költségvetés tárgyalásakor nem foglalkozhat más, a költségvetéstől idegen törvényhozási tárgykörökkel. Mindezek a sajátosságok a költségvetési törvénynek a törvények között megkülönböztetett helyet biztosítanak, amely azzal is együtt jár, hogy az Alkotmánybíróság a vele kapcsolatban felmerülő törvénymódosítások esetében is más (szigorúbb) mércét alkalmaz. Itt tehát különösen figyelemmel van arra az Alkotmánybíróság, hogy egyedi, eseti mérlegelést kell végeznie. Jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a támadott törvény rendelkezései tucatjával érintenek olyan életviszonyokat is, amelyek tárgyuk szerint nem hozhatók kapcsolatba a kiemelt tárgyú és tartalmú költségvetési törvénnyel. Minthogy azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a költségvetési törvényhez - tárgyára tekintet nélkül - semmilyen más törvény nem kapcsolódhat, alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a hozzá kapcsolt módosító törvények felhívott - akkor még hatályos - rendelkezéseit, mert azok ennek a kiemelt tárgynak a szabályozásától elválasztandók.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta: a költségvetési törvényhez kapcsolódó - abba beépített - nagy számú módosító törvény olyan (15 éve folyamatosan fennálló) gyakorlatot jelez, amely egyrészt a költségvetési törvény előkészítését, másrészt a benne foglalt más törvények - demokratikus törvényalkotási eljárás lefolytatását feltételező - előkészítési rendjét mossa össze. E két - világosan elhatárolandó - törvényalkotási eljárás összecsúsztatása veszélyezteti a törvényalkotás alkotmányos rendjét még akkor is, ha a költségvetési törvény tárgyával, tartalmával kapcsolatba hozható törvények módosításáról, kiegészítéséről van is szó. Az ilyen törvényalkotás jelentősen megnehezítheti a tervezett törvénymódosítások megvitatását, formálissá teheti a törvényalkotási eljárást. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak - a konkrét eset körülményeit mérlegelve - figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvényalkotási eljárás során betartották-e a parlamenti vita és a törvényalkotás alkotmányos rendjét. A költségvetési törvényhez kapcsolódó módosító törvények esetében ez - figyelemmel arra, hogy a parlamenti vita fő tárgya a költségvetés megtárgyalása - elmaradt, így sérültek az Alkotmány demokratikus törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezései. [4/2006. (II. 15.) AB határozat]

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről 1-80. §

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 1-40. §

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről 120-121/D. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 37. cikkéhez:**

**1. A költségvetés végrehajtása**

Az Alaptörvény 37. cikke a Kormány költségvetés végrehajtására vonatkozó elveit tartalmazza, alkotmányos rangra emelve a törvényesség, eredményesség és átláthatóság követelményét. A Kormány mozgásterét e tekintetben az Áht. határolja körül. Ez meghatározza a költségvetési törvény fejezetei, illetve címei közötti átcsoportosítás, az általános tartalékkal történő rendelkezés, valamint a kezességvállalás szabályait.

**2. A pénzügyi kötelezettségvállalása tilalma az államadósság arányának csökkentése érdekében**

Az Alaptörvény a szabályok közül a kölcsönfelvételt és a pénzügyi kötelezettségvállalást emelte ki, amellyel kapcsolatban két korlátot állított fel. Az egyik, hogy az említett pénzügyi műveletek által az államadósság nem haladhatja meg a teljes hazai össztermék felét. E vonatkozásban is kivételt jelent a rendelkezés alól az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdésében megfogalmazott rendelkezés, amely szerint nem alkalmazandóak ezek a szabályok különleges jogrend idején vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén.

**3. A pénzügyi kötelezettségvállalása tilalma az államadósság növelésének megakadályozása érdekében**

A rendelkezés az Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdésében szereplő szabályt egészíti ki egy másik korlát felállításával a pénzügyi kötelezettségvállalások és kölcsönfelvétel tekintetében. E szerint e tranzakcióknak a következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya nem növekedhet a megelőző évben fennállóhoz képest. Ezen szabály alól szintén kivételt jelent az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése szerinti estkörök, így a különleges jogrend vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése.

**4. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó speciális szabályok az államadósság csökkentése érdekében**

Az államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi költségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek. Nem vonatkozik azonban ez a tilalom arra az esetre, és eljárhat a testület azokban a kivételes esetekben, amikor a szabályoknak 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 történő vizsgálatára kerül sor. Szintén eljárhat a testület akkor is, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

**5. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó speciális szabályok továbbélése**

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján a korlátozási időszak addig tart, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Az előírás szerint azonban ezek a szabályok később sem vizsgálhatók, tehát akkor sem, ha az államadósság már a kívánt mértékre csökkent. A szabályozás alkotmányos szinten akadályozza meg a hivatkozott törvények esetében azt is, hogy - amennyiben már nem áll fenn az Alaptörvényben foglalt helyzet - az Alkotmánybíróság utólagosan megvizsgálja a szabályokat. A rendelkezés korábban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 27. cikkében szerepelt, azonban azt az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. A szabályozás az Alaptörvény negyedik módosítása folytán került az Alaptörvény szövegébe.

**6. Az államadósság számításának módja**

Az Alaptörvény felhatalmazása született meg Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény, amely meghatározza az államadósság fogalmát. Ennek alapján a mindenkori államadósság mutatója olyan százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amelynek számlálójában az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) adósságának, míg nevezőjében a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai terméknek törvény szerinti értéke szerepel. A törvény az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdéseinek megfelelően azt is előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben összegszerűen meg kell határozni az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét. Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítéséről és az államadósság kezeléséről Államadósság Kezelési Központ Zrt. (ÁKK Zrt.) gondoskodik. Az ÁKK Zrt. egyszemélyes zártkörűen működő részvénytársaság, részvényei névre szólók és forgalomképtelenek.

A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás kiszabására adott lehetőséget az Átmeneti rendelkezések 29. cikke, amennyiben az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága vagy más bíróság, illetve jogalkalmazó szerv döntéséből fizetési kötelezettség keletkezik. A szabályt az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozata a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 2-14. §

2011. évi CXCV. törvény az az államháztartásról 30-40. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 38. cikkéhez:**

**1. A nemzeti vagyon**

A tulajdonhoz való jogot általános jelleggel az Alaptörvény XIII. cikke is nevesíti, jelen cikk azonban kiemelten is foglalkozik az állam kizárólagos tulajdonával, illetve a nemzeti vagyonnal. Az állam kizárólagos tulajdoni tárgyai eddig is törvényi szinten voltak meghatározva (lásd Ptk.), és forgalomképtelennek minősültek, azonban az Alaptörvény még ennél is erősebb védelmet kíván nyújtani és megállapítja, hogy sarkalatos törvényben kell szabályozni az állam kizárólagos tulajdonát, a kizárólagos gazdasági tevékenységi körét, valamint a nemzeti vagyon elidegenítésének szabályait.

**2. A nemzeti vagyon szabályozása**

A nemzeti vagyonról szóló rendelkezéseket a 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza. A jogszabály a következő elemet sorolja a nemzeti vagyon körébe:

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;

- az *a)* pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;

- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;

- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;

Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;

- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;

- állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog;

- a régészeti lelet;

- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

**3. A nemzeti vagyon átruházása**

A törvény külön is meghatározza az állami, valamint az önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyakat, amelyek utóbbi vagyon törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon a nemzeti vagyon azon része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. Ez egyben a forgalomképtelen törzsvagyon is. Az önkormányzat vagyona lehet korlátozottan forgalomképes is, amely nem szolgálhat önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el. A nemzeti vagyont az Alaptörvény rendelkezései védik, így elidegenítésére csak olyan célból kerülhet sor, amelyet törvény megenged, illetve csak értékarányos szerződés keretében. Ez utóbbi alól azonban a törvényalkotó kivételt tehet. Törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti a nemzeti vagyont hasznosítása csak versenyeztetés útján lehetséges.

**4. Az átláthatóság követelménye**

Az Alaptörvény 39. cikkéhez hasonlóan e körben is előírás, hogy szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek szervezeti felépítése és nemzeti vagyon kezelésére irányuló tevékenysége átlátható. Az átláthatóság fogalmát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § *l)* pontja határozza meg. Ennek alapján az állami szervezeteken kívül átláthatónak azok a gazdálkodó szervezet minősülnek, amelyek tulajdonosi szerkezete megismerhető, az Európai Unió tagállamában vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában van adóilletősége nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint ellenőrzött külföldi társaságnak, és a több mint 25%-os befolyással rendelkező már gazdálkodó szervezet tekintetében is fennállnak ezek a feltételek.

**5. Az állami és helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek**

A következő szabály pedig az állami, illetve helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre vonatkozik. Ez utóbbiak esetében ugyanis a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény rendelkezéseinél szigorúbb szabályok érvényesülnek: alkotmányi előírás, hogy a gazdálkodásuk feleljen meg a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményének. A gazdasági társaságok viszonyában érvényesítendő egyes speciális szabályokat a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 8. §-a tartalmazza. Ennek alapján az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban, amely nem átlátható.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 1-20. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 39. cikkéhez:**

**1. Központi költségvetésből nyújtott támogatás**

A költségvetési támogatásokkal kapcsolatos szabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény VI. fejezete tartalmazza. A jogszabály kimondja, hogy költségvetési támogatás csak pályázat vagy egyedi elbírálás útján nyújtható. Pályázat benyújtására csak akkor kerülhet sor, ha pályázati kiírás történt. A támogatási kérelem, pályázat elbírálásáról és elfogadásáról az a személy, illetve testület dönt, amelyet a jogszabályok meghatároznak. A döntésről a szerv közigazgatási hatósági határozatot hoz vagy támogatói okiratot ad ki, de lehetőség van hatósági szerződést vagy támogatási szerződést kötésére is. Költségvetési támogatás a következő feltételek teljesülése esetén nyújtható. A támogatási igény benyújtójának meg kell felelnie a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményeinek, eleget kell tegyen a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvényben foglalt közzétételi kötelezettségének és átláthatónak kell minősülnie.

Ez utóbbi az államháztartási törvény értelmezésében teljesül a nemzetközi szervezetek, a külföldi államok és külföldi helyhatóságok, a külföldi állami vagy helyhatósági szervek, a köztestületek, az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek, valamint az államháztartás alrendszereibe tartozó jogi személy és azon gazdálkodó szervezetek esetében, amelyekben az állam vagy az önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik. Az államháztartáson kívüli jogi személy vagy az olyan jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet azonban csak akkor minősülnek átláthatónak, ha a tulajdonosi szerkezete, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerint meghatározott tényleges tulajdonosa megismerhető (a nyilvánosan működő részvénytársaság, civil szervezet kivételével), az Európai Unió tagállamában, az EGT-megállapodásban részes államban, az OECD tagállamában, vagy olyan államban rendelkeznek adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van. Nem minősülhetnek azonban a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott ellenőrzött külföldi társaságnak. Feltételéül előírható továbbá, hogy a benyújtónak ne legyen esedékessé vált és még meg nem fizetett adótartozása, valamint járulék-, illeték- vagy vámtartozása, amely azonban nem vonatkozik az agrártámogatásokra.

**2. Közpénzekkel történő nyilvános elszámolás**

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek számára határoz meg kötelezettséget. A szervezetek jellegüktől függetlenül kötelesek a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat maga az Alaptörvény minősíti közérdekű adatnak, amelyre az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseit is alkalmazni kell. Az átláthatóság elvét és a közélet tisztaságát szolgálja az Alaptörvény 39. cikkében foglalt szabály, amely alapján állami támogatást csak olyan szervezet kaphat, amely átlátható tulajdonosi szerkezettel bír, és tevékenységét akként végzi, hogy a támogatás felhasználása szintén átlátható legyen. Az Alaptörvény előírja továbbá a nyilvánosság előtti elszámolás követelményét, valamint alkotmányi szinten minősíti közérdekű adatnak az ezekkel, valamint a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal kapcsolatos szabályokat. Így ezeket az adatokat bárki megismerheti, azokba betekintést nyerhet, e jogai sérelme esetén pedig hatóság által köteleztetheti a szervet az adatok kiadására.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 26-37/B. §

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 48-56. §

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 1-20. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 40. cikkéhez:**

**A nyugdíjrendszer és a közteherviselés alapjainak meghatározása**

Az Alaptörvény 40. cikke a nyugdíjrendszer és a közteherviselés, az adózás alapját egyrészt alkotmányi rangra emeli, másrészt az eddigiektől eltérő módon az alapvető rendelkezések tekintetében sarkalatos, tehát minősített többséggel elfogadott törvény alkotását írja elő. E rendelkezés mindazonáltal nem zárja ki, hogy a részletszabályokat, így például az egyes adónemeket, illetve azok mértékét egyszerű többséggel elfogadott törvényben fogadják el. Az ezzel kapcsolatos közteherviselésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény V. fejezete, míg a nyugdíjrendszer vonatkozásában a VI. fejezete tartalmazza. A törvény leszögezi, hogy az adók, járulékok és más hasonló fizetési kötelezettségekkel szemben bár az állam közvetlen ellenszolgáltatást nem nyújt, ezek teljesítése hozzájárul a közös szükségletek fedezetéhez. Az állam törvényben garantálja a nyugdíjak kifizetését is.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 28-43. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 41. cikkéhez:**

**1. A Magyar Nemzeti Bank jogállása**

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) Magyarország jegybankja, egyben központi bank, amelyet már a korábbi Alkotmány is alkotmányos rangra emelt. A rendszerváltás utáni időszakban a jogállása tekintetében az Európai Unióhoz történő csatlakozás, illetve az azt megelőző alkotmánynovella hozott jelentős változást. Az MNB részese lett a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER), amelyet 1988 júniusában hoztak létre. A KBER tagjai közé tartozik a frankfurti székhelyű Európai Központi Bank, valamint az Európai Unió tagállamainak nemzeti jegybankjai. Egyik legfontosabb feladata, hogy meghatározza az Európai Unió monetáris politikáját. Az ebben történő részvétel miatt szükség volt arra, hogy a magyar jegybank Kormánytól való függetlenségét megerősítsék és rendelet kibocsátási jogot biztosítsanak az elnöknek. Már a 2002. évi alkotmánymódosítás indokolása prognosztizálta, hogy a jegybank feladatkörében a monetáris unióhoz történő csatlakozásunk miatt változások lesznek. Ezek a változások azonban javarészt Alkotmány-, illetve jelenleg Alaptörvény-módosítást nem igényelnek, hanem a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényben (a továbbiakban: MNB tv.) jelennek meg. Ez alól kivétel az euró bevezetése, amely a forint hivatalos pénznemként történő rögzítésével az Alapvetés címet viselő fejezetben [Alaptörvény *K)* cikk] kétség kívül Alaptörvény-módosítást igényel majd. Az Alaptörvény ötödik módosítása után elfogadott MNB tv. alapján az MNB a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének is a tagja.

**2. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete**

A pénzügyi közvetítő rendszerét felügyeletét az Alaptörvény ötödik módosításáig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) végezte el. Az Alaptörvény ötödik módosítása végrehatja azt a viszonylag hosszabb idő óta ismert kormányzati szándékot, amely a PSZÁF és az MNB szervezetét egyesítené. A módosítás ezáltal az MNB feladat- és hatáskörének jelentős bővítését végezte el. A pénzügyi felügyelet körében a felügyelő szerv tevékenységének céljai közé tartozik, hogy biztosítsa a pénzügyi közvetítőrendszer stabil, zavartalan, átlátható és hatékony működését, elősegítse a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működését, valamint folyamatosan felügyelje a tulajdonosok gondos joggyakorlását és erősítse a pénzügyi közvetítőrendszerrel kapcsolatos közbizalmat. Fel kell tárnia az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok, a már kialakult kockázatok csökkentése érdekében pedig megelőző intézkedéseket kell alkalmaznia. Figyelemmel arra, hogy az MNB elnöke egyébként is jogosult rendelet kiadására, amely csak törvénnyel nem lehet ellentétes, így a hatáskör bővülése e vonatkozásban nem igényelt további változtatást arra figyelemmel, hogy a PSZÁF elnöke jogosult volt rendeletet kiadni.

**3. A Magyar Nemzeti Bank elnöke**

A jegybank esetében szintén különös jelentősége van a szervezeti függetlenségnek, amelynek elsősorban a Kormány viszonyában kell érvényesülnie. Az MNB tv. ezért kimondja, hogy az MNB, valamint szerveinek tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A függetlenséget a szervezet vezetője tekintetében akként biztosítják, hogy az elnök egy külső, valamennyi más hatalmi ágtól független hatalmi tényező nyeri el megbízatását: a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. Az elnök személyére azonban a miniszterelnök tesz javaslatot, amely elsősorban annak biztosítéka, hogy két vezető együtt tudjon működni. A két szervezet közötti együttműködést példázza az is, hogy a Kormány ügyrendje alapján a jegybank feladatkörét érintő kérdések tárgyalásakor az MNB elnökét is meg kell hívni a Kormány ülésére.

**4. A Magyar Nemzeti Bank elnökének beszámolási kötelezettsége**

Az MNB elnökét az Alaptörvény alapján rendszeres beszámolási kötelezettség terheli az Országgyűlés viszonyában, amelynek részletes szabályait az MNB tv. határozza meg. A beszámoló egyaránt ki kell, hogy terjedjen az MNB tevékenységére és monetáris politikájára. Az Országgyűlés azonban az évi egy alkalommal kötelező beszámolón kívül bármikor eseti tájékoztatást is kérhet írásban vagy szóban. Az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága irányában már féléves beszámolási kötelezettség terheli az elnököt, amelyen felül rendkívüli beszámolási kötelezettsége is fennállhat. A törvény azonban külön kiemeli, hogy az MNB elnökének a beszámolási kötelezettsége nem eredményezhet beavatkozást az MNB döntéshozó szervei tagjai függetlenségébe és nem befolyásolhatja az MNB elnökének, mint az EKB Általános Tanácsa tagjának fennálló státuszát.

**5. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete**

Az MNB elnöke az Alaptörvényben kapott felhatalmazás alapján adhat ki rendeletet, amely a jogforrási hierarchiában a kormányrendelettel áll egy szinten, mivel törvénnyel nem lehet ellentétes. A tárgyköröket az MNB tv. határozza meg, amelyek többnyire a monetáris politika megvalósítását szolgálják. Így rendelettel állapíthatja meg a kötelező tartalékráta mértékét, a jegybanki alapkamatot, valamint dönthet a bankjegy és pénzérme kibocsátásáról.

**6. A Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás**

A Magyar Nemzeti Bank konkrét feladat- és hatásköreinek meghatározása tehát a jogalkotó hatásköre. A monetáris politika meghatározása mellett a feladatai közé tartozik, hogy hivatalos deviza- és aranytartalékot képezzen, és kezelje azt a magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében, valamint a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végezzen. A Magyar Nemzeti Bank szintén fontos feladata és egyben kizárólagos joga a bankjegy és érmekibocsátás, amely a pénzforgalom szabályozására vonatkozó hatásköréből adódik.

Az MNB legfontosabb Alaptörvény által is deklarált feladata, hogy Magyarország monetáris politikáját meghatározza. Ennek eszközeit és az MNB további feladatait az MNB tv. határozza meg, amely szintén sarkalatos törvény. Az MNB tv. alapján a monetáris politika eszközei közé tartozik, hogy az MNB a számlavezetési tevékenységével összefüggésben betétet fogad el és megfelelő biztosíték ellenében hitelt nyújt, nyíltpiaci műveletek és visszavásárlási megállapodások keretében értékpapírokat vásárol, ad el és közvetít az azonnali és származtatott piacokon. Kibocsát emellett saját értékpapírokat, meghatározza és befolyásolja az árfolyamokat és kamatokat, értékpapírokat számítol le (visszleszámítol), szabályozza a kötelező tartalékot és egyéb jegybanki eszközöket alkalmaz.

Az MNB szervezetét tekintve részvénytársasági formában működő jogi személy, melynek székhelye Budapest. Sajátosság azonban, hogy az MNB cégnevét a cégjegyzékbe nem kell bejegyezni és a részvénytársaság elnevezést az MNB cégnevében nem kell feltüntetni. Az MNB szervei: a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 1-174. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

**Alaptörvény 42. cikkéhez:**

Hatályon kívül helyezte: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása 7. cikk (3). Hatálytalan: 2013. X. 1-jétől.

**Alaptörvény 43. cikkéhez:**

**1. Az Állami Számvevőszék**

Az Állami Számvevőszékre (a továbbiakban: ÁSZ) vonatkozó leglényegesebb szabályokat a korábbi Alkotmány is tartalmazta, míg a további rendelkezéseket minősített többséggel elfogadott törvény határozza meg. Ezt a módszert követi az Alaptörvény is felhatalmazást adva a jogalkotónak, hogy a szervezet és működés részletes szabályait sarkalatos törvényben állapítsa meg. Továbbra is az alkotmányi szabályok közé tartozik annak rögzítése, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés ellenőrző szerve, az évenkénti beszámolási kötelezettség, az ellenőrzési szempontok és hatáskör körülhatárolása, valamint az elnök megválasztásának szabályai Az Állami Számvevőszék kizárólag az Országgyűlésnek, illetve a törvényeknek van alárendelve.

**2. Az Állami Számvevőszék elnöke**

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: új ÁSZ tv.) 1. § (2) bekezdése is kimondja, hogy az ÁSZ minden más szervtől független. Ennek biztosítéka, hogy elnökét 12 évre választja meg az Országgyűlés kétharmados többséggel. A függetlenség nemzetközi dokumentumok által is deklarált követelmény. A Számviteli Ellenőrző Főhatóságok Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) 1974-es Limai kongresszusán elfogadott Limai Deklaráció a pénzügyi ellenőrzés irányelveiről szintén kimondja annak követelményét, hogy a legfőbb ellenőrzési intézmények függetlenek legyenek az ellenőrzött szervezettől és védve legyenek. A korábbi Alkotmány szabályaitól eltérést jelent azonban, hogy míg eddig az alelnököt is az Országgyűlés választotta meg szintén 12 évre, addig az Alaptörvény már nem rendelkezik az alelnökről. Az új ÁSZ tv. pedig az elnök hatáskörébe utalja az alelnök kinevezését, amely szintén 12 évre történik.

A megválasztás részletes szabályait már az új ÁSZ tv. tartalmazza, így változatlanul érvényesül az a szabály, hogy az elnök személyére egy országgyűlési képviselőkből álló nyolctagú parlamenti jelölőbizottság tesz javaslatot. Továbbra is szigorú összeférhetetlenségi és együttalkalmazási korlátokat találhatunk az elnök, alelnök, illetve a számvevők vonatkozásában. A tisztségek összeegyeztethetetlenek minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely az államháztartás valamely alrendszerétől támogatásban részesül, továbbá az ÁSZ-nál történő alkalmazásuk idején nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek és nem tölthetnek be érdek-képviseleti szervnél vezetői tisztséget. Az elnök és az alelnök esetében további kritérium, hogy nem jelölhető a tisztségre olyan személy, aki a megelőző négy évben a Kormány tagja volt vagy valamely párt országos, illetve központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Szintén garanciális jelentőségű a függetlenség szempontjából, hogy az elnököt az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg.

**3. Az Állami Számvevőszék elnökének beszámolási kötelezettsége**

Az Állami Számvevőszék elnökének évente be kell számolnia az Országgyűlésnek, amely a két szerv között fennálló függőségi viszony következménye is. A beszámolóban az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatást ad a számvevőszék előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.

**4. Az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályozás**

A hatásköri szabályok irányvonalát az Alaptörvény határozza meg, ám a pontos rendelkezéseket a sarkalatos törvényben és más törvényekben találhatjuk meg. A hatásköröket tekintve továbbra is érvényes az Alkotmánybíróság azon döntése, amely alkotmányértelmezéssel megállapította, más törvény is állapíthat meg az Állami Számvevőszéknek hatásköröket. Rámutat, hogy az Alkotmány csupán példálózóan sorolja fel az Állami Számvevőszék legfontosabb feladatait. Bár az alkotmányi előírás szerint az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a Számvevőszék ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatot is. Ilyen törvényhez pedig - különösen, ha az eseti hatáskört, átmeneti feladatot állapít meg - már nem kell kétharmados szavazati arány (ami egyébként a támadott törvény tekintetében megvolt). Egy állami szerv organizációját és működési alapelveit tartalmazó törvény nem azonos a szervezet hatáskörét megállapító törvényi szabályozással. Ez egyébként az eltérő helyen és szövegkörnyezetben álló alkotmányi rendelkezésekből is következik. [26/1992. (IV. 3.) AB határozat]

A Számvevőszék pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerv, amelynek tevékenysége szinte valamennyi olyan szervre kiterjed, amelynek gazdálkodása költségvetési forrásokon alapul. Főszabály szerint az ÁSZ ellenőrzése komplex jellegű, hiszen kiterjed törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontokra. E tekintetben azonban az eddigiekhez hasonlóan az ellenőrzési szempontok teljessége alól egyes szervek kivételt képeznek. Így az ellenőrzés törvényességi szempontú a pártok gazdálkodása, a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai, az egyházak, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében. A Magyar Nemzeti Bank esetében a gazdálkodás és az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységek ellenőrzése történik a jogszabályoknak, az alapszabálynak, illetve a közgyűlési határozatoknak történő megfelelés kapcsán.

A költségvetési forrásokból gazdálkodó szerveket az új ÁSZ tv. az eddigiekhez hasonlóan pontosítja. Így az ellenőrzés kiterjed a következőkre:

- államháztartás gazdálkodása, a központi költségvetési, illetve pótköltségvetési javaslat megalapozottsága, a bevételi előirányzatok teljesíthetősége, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényessége és célszerűsége;

- az államháztartással kapcsolatban külön is kiemelve a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működése, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználása, valamint a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok, továbbá ezek társulásainak gazdálkodása;

- központi költségvetésből gazdálkodó szervezetek (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználása;

- a nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése;

- az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelése, a vagyonnal való gazdálkodás;

- az államháztartás alrendszereiből finanszírozott beszerzések és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződések;

- az államháztartás belső kontrollrendszerének működése;

- a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadás;

- az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenysége, valamint a vámhatóság tevékenysége.

Ellenőrzéseinek gyakoriságát törvény, illetve annak hiányában az Állami Számvevőszék elnöke határozza meg. Köteles azonban ellenőrzést folytatni az Országgyűlés döntése alapján, míg a Kormány felkérése esetén maga dönt arról, hogy folytat-e ellenőrzést. A számvevőszéki vizsgálat során az eddigi szabályokhoz hasonlóan jelentés készül, amelyre az ellenőrzött szerv vezetője észrevételt tehet. Jogorvoslati jogot a jogalkotó azonban nem biztosít. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság óvodai ellátásokkal kapcsolatban született döntése alapján nem minősül alkotmányellenesnek. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a jogszabály nem biztosít jogorvoslatot az ÁSZ jelentésében foglaltakkal szemben. A testület elismeri, hogy természetesen az ellenőrzést végző személy megállapításai is lehetnek tévesek, ezért engedi meg a törvény, hogy a vizsgált szerv vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételeket tehessen. Az észrevételezés jogának biztosítása ugyan nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSZ-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ász tv.) nem hatósági döntési jogkört szabályoz, így a testület álláspontja szerint nem sérti az alkotmányi rendelkezéseket az „ellenőrzési megállapítások” és az azokra tehető „észrevételek” fogalmának törvényi használata. Mivel a „megállapítások” nem tekinthetők hatósági döntéseknek, az „észrevételek” benyújthatásának joga pedig nem azonos a jogorvoslat lehetőségével, a rendelkezés nincs összefüggésben, ezért nem is ellentétes az alkotmányi szinten biztosított jogorvoslati joggal. (1251/E/1995. AB határozat)

Egy későbbi döntésében az Alkotmánybíróság ezen megállapításait fenntartva azt vizsgálta, hogy az ÁSZ-jelentésben foglaltak jogszabályi szinten történő rögzítése sérti-e a jogorvoslathoz való jogot. A testület megállapította, hogy az észrevételezési jog ugyan nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSZ-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell. Az adott ügyben vizsgált jogszabályok által előírt visszafizetési kötelezettség és a korábbi alkotmánybírósági határozatban vizsgált alkotmányossági probléma közötti lényeges különbség abban mutatható ki, hogy a hivatkozott határozatban egy feladatmutató alapján igényelhető önkormányzati normatív támogatás alapjául szolgáló tényszámítás megítélése volt kérdéses. További alapvető eltérés, hogy később az ügyben az Alkotmánybíróság nem az ÁSZ állásfoglalásának vagy jelentéseinek alkotmányossági vizsgálatát végezte el, hanem az azokban foglalt megállapítások végrehajtása érdekében született állami döntések alkotmányosságát vizsgálta. [42/2008. (IV. 17.) AB határozat]

Az új ÁSZ tv. már *expressis verbis* kimondja, hogy az ÁSZ feladatait nemcsak a róla szóló törvény, hanem más törvények is megállapítják. Ezen más törvényeket az Országgyűlés egyszerű többséggel fogadhatja el. Külön feladatot biztosít az ÁSZ számára a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény is, amelynek 21. § (3) bekezdése alapján az egyháznak nem hitéleti célra nyújtott költségvetési támogatás felhasználását szintén a számvevőszék ellenőrzi törvényességi szempontból.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 1-35. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

**Alaptörvény 44. cikkéhez:**

**1. A Költségvetési Tanács jogállása**

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre, amely az Alaptörvény által alkotmányos rangot is kapott. A Költségvetési Tanács felállítása hátterében hazánknak a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) 2008-ban kötött megállapodása állt, amelynek megkötése a 2008-2009-es gazdasági világválság hatására vált szükségessé. A megállapodás alapján az IMF vállalta, hogy hitelkeretet biztosít Magyarország számára, míg hazánk az államháztartás hiányának csökkentésére, illetve a költségvetési fegyelem erősítésére tett ígéretet.

**2. A Költségvetési Tanács közreműködése a központi költségvetés előkészítésében**

A Költségvetési Tanács legtöbb feladata a költségvetés elkészítéséhez kapcsolódik, így Kormány által elkészített költségvetési törvény tervezetéről véleményt nyilvánít, amelyben észrevételeket tehet, illetve kifejezheti egyet nem értését, dönt továbbá az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulásról és félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Emellett véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, és véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről.

**3. A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásai joga**

A Költségvetési Tanács jogkörei a 2008. évi törvényi szabályozáshoz képest némiképpen erősödtek, mivel az Alaptörvény alapján az államadóssággal kapcsolatos rendelkezések betartása kapcsán előzetes hozzájárulást gyakorol. Ennek hiányában tehát a költségvetés nem fogadható el. Más rendelkezések betartatása kapcsán azonban ilyen erős jogosítványokkal nem rendelkezik, így nincsen még korlátozott vétójoga sem.

**4. A Költségvetési Tanács összetétele**

A testület egy független, háromtagú tanács, amelynek tagjai: a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint a tanács elnöke, akit a köztársasági elnök nevez ki 6 évre a legnevesebb közgazdászok közül. A Költségvetési Tanács testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A Tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviseletében egymástól függetlenek. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat által ex tunc hatállyal megsemmisítette az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 18. cikkét, amely a Költségvetési Tanács vonatkozásában biztosította a jogfolytonosságot azáltal, hogy a köztársasági elnök által kinevezett taggal kapcsolatban megállapította: 2012. január 1-je után ugyanaz a hivatalban lévő személy tölti be a tisztséget. Bár a szabályt az Alkotmánybíróság a kihirdetésére visszaható hatállyal semmisítette meg, az már a megsemmisítés előtt hatályosult.

**5. A Költségvetési Tanácsra vonatkozó szabályozás**

A Költségvetési Tanáccsal kapcsolatos szabályokat, így a konkrét feladatait és jogköreit, valamint működésének rendjét Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény tartalmazza, amely sarkalatos törvény. A Költségvetési Tanács maga megállapítja ügyrendjét, amelyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján normatív határozatban tehet meg.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 15-27. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Tersztyánszkyné Vasadi Éva: Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései. In Kubovicsné Borbély Anett (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

Halász Zsolt: Public Finances. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 266-282. o.

A Magyar Honvédség

**Alaptörvény 45. cikkéhez:**

**1. A Magyar Honvédség jogállása**

Az Alaptörvény külön fejezetet szentel a fegyveres erők szabályozásának, amelyről a korábbi Alkotmány a rendőrséggel együtt közös fejezetben rendelkezett. A Honvédség alapvető feladatai alaptörvényi szinten kerülnek rendezésre, ám a részletes szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg. A minősített többséghez kötött szabályok ellenére a honvédelem egy dinamikusan változó jogterület, amelyet hazánk nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozásával, illetve a Honvédség szervezeti átalakításának igényével magyarázható.

Az alkotmányos szabályok az államszervezeten belül a fegyveres erőket ***-*** közöttük nevesítetten a Magyar Honvédséget ***-*** jelöli ki a haza katonai védelmére. E rendelkezés tartalmilag az államot terhelő alkotmányos közjogi kötelezettség részeként fegyveres alakulat létrehozását és fenntartását írja elő az állam számára. A honvédelem hatékony rendszerének megszervezésére és fenntartására irányuló, az Alkotmányból levezethető kötelezettsége teljesítése során a fenti rendelkezések által behatárolt keretben az állam határozza meg, hogy adott körülmények között a honvédelmi kötelezettség teljesítését polgáraitól mely feltételek mellett, milyen módon és milyen körben várja el. Az igénybevétel részletes feltételeit, pontos módját, időtartamát, a honvédelmi kötelezettség egyes részkötelezettségeinek tartalmát a honvédelmi törvény rendelkezései szabják meg. [50/2001. (XI. 22.) AB határozat]

A 2002-ben hivatalba lépő Kormány programja tartalmazta a hadkötelezettség béke idején történő megszüntetését, amelyet a 2004. évi CV. törvény valósított meg. A hatályos honvédelmi törvény a korábbi honvédelmi törvényhez hasonlóan szabályozza a szolgálati kötelezettséget. Ennek alapján rendkívüli állapot idején a katonai szolgálat időtartama a katonai szükséghez igazodik, míg megelőző védelmi helyzet idején legfeljebb 12 hónap lehet.

**2. A Magyar Honvédség irányítása**

Az alkotmányi rendelkezések közül talán a legtöbb vitát kiváltó szakasz a Honvédség irányítása, amelyet az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan rendezett. Az irányítás tekintetében ezért továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozata, amely részletesen értelmezte az irányítás fogalmát elkülönítve a békeidőbeli szabályokat a különleges jogrendtől. Az igazgatástudományi fogalmakat felhívva az Alkotmánybíróság az irányítás és a vezetés alapvető különbségét abban látta, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.

Az alkotmányos testület álláspontja szerint a fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai „kívülállásának” alkotmányi biztosítása.

Az Alkotmánybíróság az irányítás határait a következők szerint szabta meg:

- az irányításban az alkotmányos szabályokban felsorolt szervek mindegyikét részeltetni kell, az ott meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül;

- az irányításban semmilyen más szerv nem vehet részt;

- nem lehet alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatja.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány között az Alkotmány nem nevesíti. A szövegszerűen a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörökön kívül még számos hatáskör gyakorlása a fegyveres erők irányításának minősülhet, ha az adott esetben a fegyveres erőkre is vonatkozik. Ilyen például az Országgyűlés esetében a költségvetés jóváhagyása, vagy kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés megkötése. Ezek nem önmagukban a fegyveres erők irányítására vonatkozó jogkörök, hanem az ezeket is eshetőlegesen magukba foglaló szélesebb kompetenciák. Amennyiben azonban gyakorlásukkal a fegyveres erők irányítása valósul meg, mindaz érvényes rájuk, ami a nevesített irányítási hatáskörökre. Más hatáskörök viszont csak közvetve irányítási jogok, mert valamely közvetlen irányítási hatáskör gyakorlásának feltételét valósítják meg. Ilyen például a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetése. A fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve a köztársasági elnök esetében az elnök jogállásának egésze irányadó. Ez azt is jelenti, hogy az irányítás a különböző szervek részéről más-más jellegű hatáskörök gyakorlásával történik. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]

**3. A Magyar Honvédség közreműködése a katasztrófahelyzetekben**

A Honvédség feladata az is, hogy közreműködjön a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában. A honvédelmi törvény alapján a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatokat a Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el. A katasztrófa fogalmát a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pontja határozza meg. Ennek alapján katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű állapot vagy helyzet lehet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket veszélyezteti vagy károsítja. A katasztrófavédelmi feladatok megvalósításába a polgári védelemre vonatkozó szabályok szerint a lakosság is bevonható.

**4. A Magyar Honvédség politikai függetlensége**

Az Alaptörvény rendezi továbbá a hivatásos állományú tagok politikai összeférhetetlenségével kapcsolatos alapvető szabályokat, amelyek a fegyveres erők politikamentességét garantálják. Az Alaptörvényben szereplő szabályok kizárólag a hivatásos állományú tagokra vonatkoznak. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény alapján azonban a Honvédség személyi állományába nem csupán a tényleges szolgálatot teljesítő katonák tartoznak, hanem kormánytisztviselők, közalkalmazottak és a munka törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalók is, akikre elsősorban az előbbi törvények vonatkoznak. Megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején az állomány kiegészülhet a hadkötelesekkel.

**5. A Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás**

A honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény - a 2011. évi CXIII. törvény - határozza meg (a továbbiakban: Honvédelmi törvény), és szintén ez rendelkezik a honvédelmi kötelezettségekről.

Az új szabályozás megkülönbözteti a katonai szolgálati kötelezettséget, valamint a járulékos kötelezettségeket. Ez utóbbiak közé tartozik az adatszolgáltatási, a bejelentési és a megjelenési kötelezettség. A katonai szolgálat kizárólag békeidőben nem kötelező általános jelleggel. Hazánkban a kötelező sorkatonai szolgálat csökkentése folyamatosan ment végbe. A NATO-csatlakozás után 12 hónapról 9 hónapra, majd 9 hónapról 6 hónapra rövidült. 2001-ben népszavazást is kívántak kezdeményezni a sorkatonai szolgálat megszüntetéséről, azonban a kérdést végül nem hitelesítették. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány akkori szövege az általános honvédelmi kötelezettséget állapította meg. Ez a kötelezettség az állampolgárt terheli és az állam számára biztosít jogot arra, hogy e kötelezettség teljesítését ***-*** a rögzített szolgálati módok közötti választás lehetőségét biztosítva ***-*** igényelje és kikényszerítse. Az igénybevétel feltételrendszerének részletes szabályait a honvédelmi törvény tartalmazza. E szerint az állampolgárok a honvédelmi kötelezettség részeként személyes szolgálatot és vagyoni szolgáltatást kötelesek teljesíteni. A személyes honvédelmi kötelezettség része a hadkötelezettség, amelynek része a szolgálati kötelezettség, amely fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálat útján teljesíthető. A katonai szolgálati kötelezettség alapján a hadkötelesek sor- tartalékos és póttartalékos szolgálatot teljesítenek. A sorkatonai szolgálat célja a hadköteles személy elméleti és gyakorlati kiképzése, illetőleg felkészítése a haza védelmével kapcsolatos katonai feladatokra, ezen belül meghatározott parancsnoki beosztás ellátására.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 1-52. §

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 1-83. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Christián László: Law Enforcement. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 231-238. o.

Molnár Miklós: Defence Adminitration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 239-250. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

**Alaptörvény 46. cikkéhez:**

**1. A rendőrség alapvető feladatai**

Az Alaptörvény által a rendőrség alkotmányos szinten is önálló szabályozást nyert a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együtt. A korábbi Alkotmány ezzel szemben a fegyveres erőkkel közös fejezetben rendelkezett a rendőrség szervezetéről. Az Alaptörvény mindkét szervezettel kapcsolatban csupán alapvető szabályokat tartalmaz, így az alapvető feladatköröket, a szervezet irányítását és az alapvető összeférhetetlenségi követelményeket határozza meg.

A rendészeti tevékenység a közigazgatás egyik legrégebbi és legalapvetőbb tevékenysége, amely során a rendőrség döntően hatósági jogalkalmazást végez az állam kényszerítő ereje segítségével. A rendőrség alapvető feladatkörei több ágazatot is érintenek, így a klasszikus tevékenységek közül ide tartoznak a közbiztonság és közrend védelme, valamint a bűncselekmények felderítése. A közrend és közbiztonság fogalmát illetően eltérő álláspontok érvényesülnek a jogtudományban. Egyes vélemények szerint a két fogalom analóg, míg más vélemények szerint a közrend a jogrenddel azonosítható, míg a közbiztonság annak tényleges megvalósulása.

A rendőrség esetében az Alaptörvény a már végbement változásnak megfelelően a feladatok közé sorolja az államhatár rendjének a védelmét is. Az átalakulást a 2004. évi CIV. törvény készítette elő, amelynek indokolása szerint a Határőrség feladatait tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a törvény megváltoztatja a Határőrség jogállását, amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át. A schengeni csatlakozás által jelentősen megváltozott az államhatár rendjének védelmére irányuló állami tevékenység, hiszen a schengeni belső határokon megszűnt a határforgalom ellenőrzése, míg a külső határokat szigorúbban kell ellenőrizni a közbiztonság, a nemzetbiztonság és a közegészség védelme érdekében. Magyarország földrajzi helyzete alapján azonban jelenleg a belső határ hossza jelentősen meghaladja a külsőét, így szükségessé vált a korábbi Határőrség szervezetét átalakítani és azt a Rendőrségbe integrálni. Az ezzel kapcsolatos változások már a korábbi Alkotmányban is tükröződtek.

**2. A rendőrség irányítása**

A rendőrség irányítása a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet az ágazati miniszteren keresztül valósít meg. Ennek konkrét tartalmát a rendőrségről szóló sarkalatos törvény határozza meg. Szintén ez rendelkezik a rendőrség szervezetéről, az alkalmazható intézkedésekről és kényszerítő eszközökről, valamint a működés más szabályairól, mint például az intézkedések során elszenvedett sérelmekkel kapcsolatos jogorvoslat.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján a rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv, amelyet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. A rendőrséget a Kormány - a rendészetért felelős miniszter útján - irányítja. A rendőrség szervezete az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. 2007. szeptember 1-jétől hozták létre a Független Rendészeti Panasztestület, amelynek az Országgyűlés által választott öt tagból áll. Feladatai közé tartozik, hogy alapvető jog sérelme esetén a panaszügyekben vizsgálatot folytasson, valamint működésének tapasztalatairól háromévente beszámoljon az Országgyűlésnek, és az alapvető jogok tiszteletben tartása és hatékonyabb védelme érdekében javaslatot tegyen az országos rendőrfőkapitánynak és a főigazgatóknak utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.

**3. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladata**

A nemzetbiztonság védelme szintén klasszikus állami feladat, amelynek megvalósítását olyan szervre bízzák az államok, amelyek más szervezetekhez képest különleges jogokkal rendelkeznek. A nemzetbiztonság körébe tartozik az ország függetlenségének, illetve területi egységének a védelme, a politikai, gazdasági és honvédelmi érdekek, valamint az alkotmányos rend és többpártrendszeren alapuló demokrácia védelme, továbbá egyes bűncselekmények felderítése.

Az Alaptörvény e feladatok ellátására a nemzetbiztonsági szolgálatokat rendeli felállítani, amelynek nyelvtani értelmezésével megállapítható, hogy a jogalkotó az eddigiekhez hasonlóan továbbra is több szolgálatot kíván működtetni, amelyek tevékenysége kétirányú: egyesek polgári, míg más szolgálatok elsősorban katonai feladatokat látnak el. Ennek konkrét szabályait azonban szintén sarkalatos törvény szabályozza.

**4. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása**

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása szintén a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik, az összeférhetetlenség alkotmányos szabályai pedig közösek a rendőrséggel.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 2012. január 1-jétől hatályos 1. §-a alapján Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai: az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. A nemzetbiztonsági szolgálatok a kormányzati döntéseknek megfelelően helyi, területi szerveket hozhatnak létre.

**5. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok politikai függetlensége**

Az összeférhetetlenségi szabályok közül az Alaptörvény csupán a hatalommegosztással összefüggő követelményeket tartalmazza. Így az Alaptörvény a korábbi Alkotmány legutóbbi módosításokkal megállapított igen részletes szabályaival ellentétben csak annyi követelményt támaszt, hogy a hivatásos állományban állók nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A hivatásos szolgálati viszonyban állók depolitizáltságának követelménye egyben a jogállamiság és a plurális demokrácia követelménye. A rendőrség tagjai az államot képviselik, és kényszerítő hatalommal rendelkeznek. Ennek gyakorlása során különös fontossággal bír a pártsemlegesség követelménye és a politikai befolyás kizárt jellege.

**6. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása**

Az Alaptörvény mind a rendőrség, mind a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozását sarkalatos törvényi szabályozás körébe utalja. Ugyancsak ide tartoznak a titkosszolgálati eszközök és módszerek szabályozása, mint a titkos információgyűjtés, amelynek van bírói engedélyhez kötött és nem kötött formája is. Bírói engedély nélkül teljesíthető a felvilágosítás kérése, a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő információgyűjtés vagy titkos kapcsolatot létesítése magánszeméllyel. Bíró engedélyhez kötött lakást titokban történő átkutatása és az észlelteket technikai eszközökkel rögzítése, a lakásban történtek technikai eszközök segítségével történő megfigyelése és rögzítése, a postai küldeményt felbontása, az elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmának megismerése. Az engedély kiadására az erre kijelölt bíró jogosult.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 1-80. §

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről 1-104. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Christián László: Law Enforcement. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 231-238. o.

Patyi András: Közigazgatás - Alkotmány - Bíráskodás. Universitas, Győr, 2011.

Döntés katonai műveletekben való részvételről

**Alaptörvény 47. cikkéhez:**

**1. Határátlépéssel járó csapatmozgásról történő döntés**

A katonai műveletekben történő részvétellel kapcsolatos hatáskörök gyakorlásának szabályait szintén az Alaptörvény határozza meg, megosztva a jogköröket a Kormány és az Országgyűlés között. A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének a jogát az Alaptörvény kifejezetten a Kormányhoz telepíti.

A csapatmozgások engedélyezésének a rendjét a 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet szabályozza, amely csapatmozgásnak az olyan - elsősorban hadgyakorlati jellegű - tevékenységeket nevezi, amelyek valamely alaprendeltetésből fakadó feladat olyan (be)gyakorlására vagy végrehajtására irányulnak, amelyek erre vonatkozó katonai szabályzatok előírásai alapján történnek szervezett formában, felelős katonai vezetés alatt. A Kormány az engedélyt határozatban adja meg minden évben, míg az év közben felmerülő, előre nem tervezett csapatmozgásokat a tárgyévi engedély módosításával engedélyezi.

**2. Országgyűlés döntéshozatali jogköre katonai műveletekről**

A Honvédség országon belüli vagy kívüli alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, illetve a külföldi erők állomásozásáról, valamint a magyarországi vagy a Magyarország területéről induló alkalmazásról - az előző Alkotmány szabályozásához hasonlóan - az Országgyűlés dönt. A döntéshez a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges. Kivételt jelentenek azonban az Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdésében megnevezett esetkörök, amely olyan műveletekről dönt, amelyet az EU vagy a NATO határoz el. A főszabály vonatkozásban irányadóak lehetnek továbbra is 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban foglaltak, amelyek az Országgyűlés és a Kormány viszonyát értelmezi még az előző alkotmány alapján.

**3. Kormány döntéshozatali jogköre katonai műveletekről**

Az Alaptörvény alapján a Kormány dönt olyan csapatmozgásokról, amelyek határátlépéssel járnak, illetve az olyan csapatmozgásokról, amelyek az Európai Unió, illetve a NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete) döntésén alapulnak, amely lényegében szinte valamennyi csapatmozgást átfog.

A honvédelmet érintő dinamikus jogi változások az alkotmányi szabályozás e terén is tetten érhetők, főként a Kormány jogkörei kapcsán. Az operativitás hazánk nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége. Így említhető az Európai Unió, amely a biztonság- és védelempolitika keretén belül folytat nemzetközi katonai és polgári válságmegelőző, illetve válságkezelő tevékenységet. Az Európa Tanács 2004-ben jóváhagyott 2010-ig szóló haderő-fejlesztési célkitűzései alapján olyan harccsoportok felajánlásáról döntöttek, amelyek az Unió döntésétől számított 10 napon belül a művelet helyszínén kezdhetik meg tevékenységüket. A tíznapos határidő betartása a Kormány döntéséhez kötés alapján betarthatóbb, mint a jogkörök Országgyűléshez történő telepítése esetén.

Magyarország az Európai Unióról szóló Szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvény által is vállalta a közös kül- és biztonságpolitika megvalósítását, amely az Európai Unióról szóló Szerződésen alapul. A szerződés szerint a közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. A közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban.

**4. Kormány beszámolási kötelezettsége**

Az Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdésében foglalt döntésről a Kormány köteles az Országgyűlésnek beszámolni, hiszen ebben az esetben egy főszabály alóli kivételről van szó, amelynek során nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hozhat döntést az Alaptörvény felhatalmazása alapján.

**Kapcsolódó szakirodalom**

Christián László: Law Enforcement. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 231-238. o.

Molnár Miklós: Defence Adminitration. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 239-250. o.

***A KÜLÖNLEGES JOGREND***

A rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok

**Alaptörvény 48. cikkéhez:**

**1. A rendkívüli állapot és a szükségállapot fogalma**

Az Alaptörvény a rendkívüli jogrendre vonatkozó szabályokat egységesen, külön fejezetben tartalmazza, amely terjedelmileg az egyik legjelentősebb rész, mivel egymagában az Alaptörvény közel egynegyedét teszi ki. A szabályok között több olyan rendelkezést is találhatunk, amelyek alapörvényi szintű szabályozása megkérdőjelezhető, figyelemmel arra is, hogy az alkotmányok általában az absztrakció igen magas szintjén szabályozzák az államszervezettel kapcsolatos normákat, és főszabály szerint további törvényekben találhatjuk meg a részletes rendelkezéseket. Ugyan a különleges jogrendet érintően szintén léteznek további szabályok, de e téren a jogalkotó jelentősen eltért a többi fejezetben alkalmazott szerkesztési elvtől, és igen konkrét rendelkezéseket is elhelyezett az Alaptörvényben.

A fejezet külön-külön rendelkezik a rendkívüli jogrend egyes formáiról, definiálja azokat, valamint meghatározza az elrendelésük esetén tehető intézkedések alkotmányos szabályait. A korábbi Alkotmány ezeket a szabályokat szétszórva, az Országgyűlés, illetve a Kormány fejezetében állapította meg. Az Alaptörvény részben megőrizte a korábbi Alkotmány rendkívüli jogrendre vonatkozó részletes szabályozását, részben tovább bővítette azt. A különleges jogrenddel kapcsolatos további részletes szabályokat pedig sarkalatos törvény állapítja meg. Az ilyenkor alkalmazható intézkedések részletes szabályait a jogalkotó hagyományosan a honvédelmi törvényben rendezi, amelyet így jelenleg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény tartalmaz.

A rendszerváltás utáni alkotmányos változások - a nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozás hatására is - olyan tendenciát mutatnak, amely egyre inkább az operativitást helyezi előtérbe. A 2000. évi XCI. törvénnyel, valamint a 2001. évi XLII. törvénnyel és a 2004. évi CIV. törvénnyel megvalósított változások egyben nemzetközi elvárásokat is tükröznek, így például egyes döntések meghozatalához szükséges mérték csökkentésével. E szabályokat az Alaptörvény többnyire átvette, ám az Országgyűlés esetében a képviselők (abszolút) kétharmados többségéhez kötötte a rendkívüli jogrend kimondását. A részletes alkotmányi szintű szabályozás pedig bizonyos mértékig éppen az operativitás ellenében hat, hiszen az Alaptörvény egy hosszú időre szóló norma, amely nem tud, de nem is kell alkalmazkodnia az életviszonyok gyors változásához, hiszen a jogviszonyokat az absztrakció magas szintjén szabályozza.

Az Alaptörvény a rendkívüli jogrendnek több formáját ismeri, így továbbra is létezik a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a veszélyhelyzet, valamint a 2004. évi CIV. törvénnyel bevezetett megelőző védelmi helyzet, amely mellett az Alaptörvény rendezi azt is, hogy a váratlan támadás felmerülése esetén mely szerv köteles intézkedni. Ezen esetek mindegyikét önálló alcím alatt szabályozza az Alaptörvény. A közös szabályok között elsősorban az adott rendkívüli helyzet megállapításával, illetve a legfontosabb állami szervek, főként az Országgyűlés működésével kapcsolatos szabályokat találhatjuk.

A rendkívüli állapot összetett helyzet, mivel az Alaptörvény szövege alapján a hadiállapot kinyilvánítása esetén is ez áll be, mint ahogyan idegen fegyveres hatalom támadásának közvetlen veszélye esetén is. Ez utóbbi helyzetben valójában még nem történt meg a támadás, de annak közvetlen veszélye fenyeget.

A szükségállapot fogalmát az Alaptörvény a korábbi Alkotmánnyal egyezően határozza meg. Ide tartoznak azok a cselekmények, amelyek veszélye nem valamely külső támadásban, hanem olyan belső konfliktusban rejlik, amely az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyezteti. További feltétel, hogy a cselekmények célja a törvényes rend megdöntése, illetve a hatalom kizárólagos megszerzése legyen és fegyveres vagy felfegyverkezve elkövetett eseményekről legyen szó. A hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló törekvéseket az Alaptörvény generális jelleggel is tiltja a *C)* cikk (2) bekezdése alapján. Az ilyen törekvésekkel szemben mindenki köteles fellépni törvényes úton, függetlenül attól, hogy fegyveresen vagy más módon történt-e a cselekmény. Az Alaptörvény ugyan nem magyarázza meg a fegyveres, illetve felfegyverkezve történő elkövetés megvalósítási módját, ám a Btk. 137. §-a alapján fegyveresen az követi el a cselekményt, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, míg felfegyverkezve az, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál. A fegyveres elkövetés szabályait kell azonban akkor is alkalmazni, ha a bűncselekményt lőfegyver vagy robbanóanyag utánzatával fenyegetve követik el.

**2. Az Országgyűlés döntéséhez szükséges többség**

A rendkívüli jogrendek közül a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot megállapítása, valamint a hadiállapot kinyilvánítása és a békekötés egyaránt az Országgyűlés hatásköre. E döntések meghozatalához - fontosságuk és rendkívüli súlyuk okán - az Alaptörvény szerint is az országgyűlési képviselők abszolút kétharmados többségének szavazata szükséges. Ugyanezt a követelményt alkalmazta a rendszerváltás utáni Alkotmány is.

**3. Az Országgyűlés akadályoztatása**

Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök gyakorolja a következő jogosítványait: kinyilváníthatja a hadiállapotot, kihirdetheti a rendkívüli állapotot és létrehozhatja ebben az esetben a Honvédelmi Tanácsot, valamint kihirdetheti a szükségállapotot. A felsorolásban azonban nem szerepel a békekötés joga, amelyet csak az Országgyűlés gyakorolhat. Az államfő Országgyűlést helyettesítő döntései ún. önálló politikai döntésnek tekinthetők, amelyekért más személy nem vállalja át a politikai felelősséget. Ekkor szükség van a köztársasági elnök ellensúlyozó szerepére, mivel az államszervezet megszokott működése kibillen az egyensúlyából. [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 47/2007. (VII. 3.) AB határozat]

**4. Az akadályoztatása fogalma**

Az Alaptörvény körbehatárolja azokat az eseteket, amelyek alapján az Országgyűlés akadályoztatása megállapítható. Ilyennek minősül, ha a parlament nem ülésezik és nem is lehet az ülést összehívni: az idő rövidsége miatt és az adott rendkívüli helyzet - amelybe a hadiállapot, a rendkívüli állapot, a szükségállapot tartozik - okán előálló elháríthatatlan akadály miatt.

**5. Az akadályoztatás tényének megállapítása**

Annak megállapításáról, hogy a legfőbb népképviseleti szerv valóban akadályoztatva van-e, illetve az adott különleges jogrend életbe léptetése szükséges-e, az államfő nem dönthet egyedül. Az akadályoztatás tényét, valamint a hadiállapot kinyilvánítását, a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát a következő személyek jogosultak megállapítani: az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök. A döntéshez mindhárom közjogi méltóság egybehangzó véleménye szükséges. Ha a fentiek közül bármelyik személy úgy ítéli meg, hogy az említett feltételek nem állapíthatók meg, a köztársasági elnök nem jogosult ezen intézkedések megtételére.

**6. Az Országgyűlés felülvizsgálati jogköre**

A döntés joga azonban továbbra is az Országgyűlés jogkörében marad, a köztársasági elnöknek a rendkívüli jogrendet bevezető döntését, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazott intézkedések jogszerűségét az Országgyűlés az akadály elhárulása után az első ülésen felülvizsgálja. Az Alaptörvény szövege alapján tehát a felülvizsgálat kizárólag a jogi szempontokra terjedhet ki és nem lehet például az intézkedések célszerűségét vizsgálni. Ez utóbbi döntés meghozatalához szintén valamennyi országgyűlési képviselő kétharmados többsége szükséges.

**7. Rendkívüli állapot és szükségállapot idején alkalmazandó szabályok**

A parlament - mint legfelsőbb népképviseleti szerv - zavartalan működése a rendkívüli jogrend esetében is elsődlegesen megvalósítandó. Így rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlést nem lehet feloszlatni és önfeloszlatása is kizárt. A rendes jogrend helyreállításához ugyanis nagyobb érdek fűződik, mint a belső politikai konfliktusok megoldásához, amelyek erre az időszakra felfüggesztődnek. Így ilyen esetben az államfő akkor sem oszlathatja fel a parlamentet, ha az első személyi javaslat megtételétől számított 40 napig nem választják meg a miniszterelnököt vagy a tárgyév március 31-ig nem fogadják el a költségvetést.

Eltérő szabályok érvényesülnek akkor is, ha erre az időszakra esne az országgyűlési képviselők általános választása. Ebben az időszakban ugyanis nem lehet megtartani még a már korábban kitűzött választást, illetve nem lehet választást sem kitűzni. A választások lebonyolítására csak a rendkívüli helyzet megszűnése után kerülhet sor, kilencven napon belül a rendkívüli vagy szükségállapot megszűnésétől számítva. Abban az esetben, ha a választásokat megtartották, de az új parlament még nem ült össze, tehát nem tartotta meg az alakuló ülését, akkor szintén a korábbi Országgyűlés folytatja tovább a munkát és az új parlament összehívására csak a rendkívüli helyzet után kerülhet sor 30 napon belül.

**8. Az Országgyűlés összehívása**

Az Alaptörvény előírása alapján ilyen helyzetekben a feloszlatott vagy feloszlott Országgyűlést is össze lehet hívni, erre rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök jogosult.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 37., 103. §

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 64-78. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A rendkívüli állapot

**Alaptörvény 49. cikkéhez:**

**1. A Honvédelmi Tanács összetétele**

A rendkívüli állapot fogalmát az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdése határozza meg, amelynek alapján megvalósulhat hadiállapot vagy idegen fegyveres hatalom támadásának közvetlen veszélye esetén is. Rendkívüli állapot kihirdetésére a parlament, illetve - a fentiek alapján - akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult. A kihirdetéssel egyidejűleg fel kell állítani a Honvédelmi Tanácsot, amelynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, a frakcióvezetők, a miniszterelnök, a miniszterek és - tanácskozási joggal - a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanáccsal kapcsolatos részletes rendelkezéseket szintén a Honvédelmi törvény tartalmazza.

**2. A Honvédelmi Tanács jogköre**

A Honvédelmi Tanács jogköre igen széles, gyakorolja három hatalmi tényező - a köztársasági elnök, a Kormány és az Országgyűlés - rá ruházott jogait. A rendkívüli jogrend idején tehát a hatalommegosztás alkotmányos elve csak korlátozott körben érvényesül. A megoldás mégis alkotmányos marad, hiszen erre maga az Alaptörvény ad felhatalmazást az operativitás érdekében.

**3. A Honvédelmi Tanács döntései**

A rendeletalkotás mellett a Honvédelmi Tanács más döntéseket is hozhat, így rendkívüli állapot idején a fegyveres erők alkalmazásáról dönt, szintén az Országgyűlés helyett. Ez jelenti a Magyar Honvédség magyarországi vagy külföldi alkalmazását, békefenntartásban való részvételét vagy humanitárius tevékenységet, illetve külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarországról kiinduló alkalmazását. Honvédelmi Tanács azonban nemcsak hadműveleti jellegű döntéseket hozhat, hanem sarkalatos törvény szerint bevezethet egyes intézkedéseket. Ez utóbbiakat a Honvédelmi törvény tartalmazza.

**4. A Honvédelmi Tanács rendelete**

A Honvédelmi Tanács kifejezetten is jogalkotó hatáskörrel, rendeletalkotási joggal rendelkezik. A rendeletalkotás határait sarkalatos törvény határozza meg, amely jelenleg a Honvédelmi törvény. E szabályok lehetőséget adnak arra, hogy meghatározott körben a Honvédelmi Tanács felfüggessze egyes törvények alkalmazását, illetve eltérjen törvény rendelkezéseitől. Ez alól az Országgyűlés jogosult kivételt tenni, hiszen a rendkívüli állapot megszűnésével a törvényalkotó hatalmat újra a parlament gyakorolja. A Honvédelmi Tanács rendeletalkotása azonban nem korlátlan. Egyrészt az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, és nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése sem, amely folyamatosan tevékenykedik mintegy a Honvédelmi Tanács ellensúlyaként. Másrészt a sarkalatos törvény tartalmilag szintén behatárolja a döntéshozatal jogát.

**5. A Honvédelmi Tanács rendeletének hatálya**

Az így bevezetett rendeletek időbeli hatálya a rendkívüli állapot megszűnésével véget ér. Bár a rendkívüli állapot megszűnéséről külön kell rendelkezni, a Honvédelmi Tanács rendeletei vonatkozásában automatikus hatályvesztés következik be, amelyről nem szükséges külön döntést hozni. Rendkívüli állapot annyiban sajátos, hogy az Országgyűlés meghosszabbíthatja a Honvédelmi Tanács rendeletének hatályát, amelyről értelemszerűen kifejezetten is döntést kell hoznia.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 64-78. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A szükségállapot

**Alaptörvény 50. cikkéhez:**

**1. Honvédség felhasználása szükségállapot idején**

A szükségállapot fogalmát az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdése határozza meg. A kihirdetésének a szabályai megegyeznek a rendkívüli állapot kapcsán ismertetett rendelkezésekkel. Eltérés azonban, hogy míg rendkívüli állapot idején egy olyan szerv jön létre, amely kizárólag ebben az időszakban tevékenykedik, addig szükségállapot idejére nem állítanak fel egy külön szervet, hanem az államfőt ruházzák fel különleges hatalommal. Ez két fontos hatáskört foglal magába: az egyik a rendvédelmi szervekkel, illetve a fegyveres erőkkel történő rendelkezés joga, a másik a jogalkotás. Szükségállapot idején elsősorban a rendőrséget, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokat kell alkalmazni. A Honvédség felhasználására kizárólag akkor kerülhet sor, ha ezen erők nem bizonyulnak elégségesnek a szükségállapot megszüntetésére.

**2. A Honvédség alkalmazásáról szóló döntés szükségállapot idején**

A Honvédség szükségállapot idején történő alkalmazásáról szóló döntést - amely az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdése alapján kivételes - elsősorban az Országgyűlés jogosult meghozni, a köztársasági elnök kizárólag az Országgyűlés akadályoztatása esetén hozhat maga döntést. Az akadályoztatás megállapításának feltételeit és fogalmát az Alaptörvény 48. cikke tartalmazza.

**3. Rendeletalkotási jogkör szükségállapot idején**

A jogalkotási jog rendeletalkotási jogot jelent, aminek a kereteit szintén az Alaptörvény, illetve a sarkalatos törvény határozza meg. A rendeletek alkotmányos tartalma ebben az esetben is ugyanaz, mint a rendkívüli állapot idején: a rendeletben törvény alkalmazását lehet felfüggeszteni, illetve azok rendelkezéseitől lehet eltérni, azonban az Alaptörvény, illetve Alkotmánybíróság működése ekkor sem függeszthető fel. A konkrét szabályokat a Honvédelmi törvény tartalmazza, amely értelemszerűen külön rendelkezéseket tartalmaz a szükségállapot idején alkalmazható rendeletek vonatkozásában.

**4. Az országgyűlés jogkörei szükségállapot idején**

A szükségállapot kihirdetése idején azonban az államfő nem veszi át teljes mértékben az Országgyűlés jogait, ugyanis az Országgyűlés - ha nincsen akadályoztatva - az Alaptörvény előírása alapján folyamatosan ülésezik. Akadályoztatása esetén pedig a honvédelmi ügyekkel foglakozó bizottságának kell folyamatosan ülésezni, amely kötelezően létrehozandó állandó bizottság a Házszabály alapján. A parlament, illetve bizottsága kontrollt gyakorol az államfő tevékenysége felett, ugyanis a bevezetett intézkedésekről az államfő köteles tájékoztatni a parlamentet, amelyeket az jogosult megvizsgálni és rendeletek alkalmazását felfüggeszteni. Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök által a szükségállapot idején alkotott rendelete az Alaptörvény *T)* cikk (2) bekezdése alapján jogszabály, így annak megsemmisítésére csak az Alkotmánybíróság jogosult, ám az Országgyűlés, illetve a bizottsága a felfüggesztéssel megakadályozhatja azok alkalmazását.

**5. Az államfő rendeleteinek hatálya**

Az államfő rendeletben bevezetett intézkedései hatályának végét az Alaptörvény szintén meghatározza: a rendeletek harminc napig maradnak hatályban. Ebben az esetben is lehetőség van arra, hogy a hatály meghosszabbítására az Országgyűlés, illetve annak akadályoztatása idején az Országgyűlés honvédelmi bizottsága jogosult. Abban az esetben, ha a szükségállapot megszűnik, akkor a köztársasági elnök rendeletei is automatikusan hatályukat vesztik az Alaptörvény alapján. A szükségállapot megszüntetéséről azonban külön döntést kell hozni.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 64-78. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A megelőző védelmi helyzet

**Alaptörvény 51. cikkéhez:**

**1. A megelőző védelmi helyzet fogalma**

A megelőző védelmi helyzet fogalmát a magyar alkotmányos szabályok közé a 2004. évi CIV. törvény illesztette be. A törvényjavaslat indokolása alapján erre azért volt szükség már ekkor, mivel a minősített időszakok alkotmányi szabályozása hézagos volt. Nem adott lehetőséget az olyan, a megváltozott biztonságpolitikai környezetben esetlegesen felmerülő helyzetek kellő gyorsasággal történő kezelésére, amelyek a rendkívüli állapot szintjét el nem érő biztonsági fenyegetéssel járnak. A törvény ezért új minősített időszakként vezette be a megelőző védelmi helyzetet, amely külső fegyveres támadás közvetlennek nem minősíthető veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében lehetőséget ad - az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozása nélkül - a szükséges intézkedések megtételére. E jogalkotói szándék részben az Alaptörvény szövegében is tükröződik.

A Kormány megelőző védelmi helyzet idején különleges rendeletalkotási joggal bír. E rendeletek alapján ugyanis jogosult arra, hogy törvények alkalmazását felfüggessze, törvényi rendelkezésektől eltérjen, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozzon. Ezzel kapcsolatban az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a korábbi Alkotmányban meglévő korlátot, amely szerint az alapvető jogok érvényesülését ezek az intézkedések nem érinthetik. Így azokat az Alkotmánybíróság sem az általános szabályok szerint vizsgálhatja felül a továbbiakban. Az Alaptörvény alapján ezen intézkedésekre is az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése vonatkozik, amely szerint csak egyes ott meghatározott alapjogokat nem lehet korlátozni - hasonlóan a rendkívüli vagy szükségállapothoz. A rendeletek a megelőző védelmi helyzet végével hatályukat veszítik. Ebben az esetben az Alaptörvény nem ad viszont módot a hatály meghosszabbítására.

**2. A megelőző védelmi helyzet bevezetése**

A megelőző védelmi helyzet kihirdetésére az Országgyűlés jogosult. A döntés meghozatalához azonban elegendő a jelenlevő képviselők kétharmadának a támogatása. Az Országgyűlés az erről szóló döntés meghozatalakor szabadon határozza meg a minősített időszak időtartamát, egyidejűleg a veszély elhárításához vagy a szövetségi kötelezettség teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételére hatalmazza fel a Kormányt.

**3. A Kormány intézkedési jogköre**

A Kormány emellett arra is jogosult, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés döntéséig ideiglenes intézkedéseket vezessen be a közigazgatást, a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi szervek működését illetően. Az Alaptörvény ugyanis felhatalmazza a Kormányt, hogy e szervek működésére vonatkozóan a törvényi szabályoktól eltérő intézkedéseket vezessen be azonnal az Országgyűlés döntésének bevárása nélkül. Az így meghozott döntésekről mind az Országgyűlés tárgykör szerinti bizottságát, mind az államfőt értesítenie kell.

E szabályozási módot követte az Alaptörvény is, amely tehát a Kormányt, mint operatív intézkedés megtételére alkalmas szervet jogosította fel azonnali intézkedés megtételére a szükségállapot, illetve a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig. A döntések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig tart, amely időszak nem lehet hosszabb hatvan napnál.

**4. A megelőző védelmi helyzetben alkalmazható intézkedések szabályozása**

A Kormány intézkedése a helyzethez képest arányos lehet, és szintén felfüggesztheti törvények alkalmazását és eltérhet a törvényektől és más rendelkezésektől. A megelőző védelmi helyzet tartalmilag a békeidőszaki rendhez képest magasabb fokú védelmi készültséget jelent, így például a honvédelmi törvény alapján időlegesen visszaáll az általános hadkötelezettség, amely legfeljebb 12 hónapig tarthat. [Honvédelmi törvény 65. § (1) bek.] A megelőző védelmi helyzet során bevezethető intézkedéseket sarkalatos törvény tartalmazza, amely a Honvédelmi törvény.

**5. Az automatikus hatályvesztés**

A rendeletek időbeli hatálya korlátozott: az Alaptörvény alapján véget ér a bevezetett rendelkezések hatálya a váratlan támadás megszűnésekor. Ebben az esetben automatikus hatályvesztés következik be, amelyről nem szükséges külön rendelkezni.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 79. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A váratlan támadás

**Alaptörvény 52. cikkéhez:**

**1. A váratlan támadás fogalma és az intézkedésre jogosult szerv**

A váratlan támadás fogalma szintén nem teljesen új keletű intézmény. Már az 1993. évi CVII. alkotmánymódosító törvény felhívta a figyelmet, hogy nem rendelkezik az Alkotmány az idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres csoportok (például gerillacsoportok) váratlan betörése, vagy az ország légterének szándékos megsértése, illetve váratlan légitámadás esetén a támadás elhárítása érdekében a fegyveres erők korlátozott mérvű igénybevételéről. Figyelemmel a gerillacsoportok harcmódjára, valamint a korszerű légi támadó eszközök földközeli repülési magasságára és nagy sebességére, a felderítés lehetőségei alapján az elhárításra irányuló cselekvési idő rendkívüli mértékben lerövidül, amely a döntésben a lehető legnagyobb operativitást igényli. Ezért, az Országgyűlés hatáskörének érintetlenül hagyásával indokolt az ország légterének szándékos megsértése, váratlan légitámadás vagy külső fegyveres csoportok betörése esetén a támadás elhárításának elrendelésére - az Országgyűlés egyidejű tájékoztatása mellett - a Kormányt felhatalmazni. A törvényjavaslat indokolása szerint a jogállamiság követelményei azt indokolják, hogy ezt a felhatalmazást is az Alkotmány adja meg a Kormánynak.

**2. A Kormány tájékoztatási kötelezettsége**

Az intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell az Országgyűlést, valamint az államfőt és az intézkedéseknek meg kell felelni a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi tervnek.

**3. A Kormány intézkedési jogköre**

E szabályozási módot követte az Alaptörvény is, amely tehát a Kormányt, mint operatív intézkedés megtételére alkalmas szervet jogosította fel azonnali intézkedés megtételére a szükségállapot, illetve a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig. A Kormány intézkedése a támadással arányos lehet, és szintén felfüggesztheti törvények alkalmazását és eltérhet a törvényektől és más rendelkezésektől. A váratlan támadás során bevezethető intézkedéseket sarkalatos törvény tartalmazza, amely a Honvédelmi törvény.

**4. A váratlan támadás idején alkotott Kormányrendelet hatálya**

A rendeletek időbeli hatálya korlátozott: az Alaptörvény alapján véget ér a bevezetett rendelkezések hatálya a váratlan támadás megszűnésekor. Ebben az esetben automatikus hatályvesztés következik be, amelyről nem szükséges külön rendelkezni.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 64-78. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A veszélyhelyzet

**Alaptörvény 53. cikkéhez:**

**1. A veszélyhelyzet fogalma**

A veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, így e szabályokat a korábbi Alkotmány a Kormányt szabályozó fejeztében tartalmazta. Veszélyhelyzetnek továbbra is azok az elemi csapások vagy ipari szerencsétlenségek tekinthetők, amelyek az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztetik. A veszélyhelyzetet előidéző körülményeket a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-a határozza meg. Ennek alapján veszélyhelyzetet válthatnak ki az elemi csapások körében az árvíz, a belvíz, a hóesés, a földtani veszélyforrások és más szélsőséges időjárási körülmények. Az ipari szerencsétlenséget a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyagok és a radioaktív anyagok okozhatnak, amelyek veszélyeztethetik az emberi életet, egészséget, míg az egyéb eredetű veszélyek közé a különféle járványok, az ivóvíz szennyeződése, a légszennyezettség, valamint a kritikus infrastruktúrák működési zavara tartozhat. Veszélyhelyzet esetén a polgári védelem mozgósítható, amelyben a nagykorú magyar állampolgárok kötelesek részt venni.

**2. A kormányt veszélyhelyzetben megillető rendeletalkotási jogköre**

A Kormány e tekintetben is rendeleti úton térhet el a törvényi szabályoktól. A konkrét területeket és a Kormánynak adott felhatalmazás kereteit szintén a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. Főszabály szerint arra van lehetőség, hogy államháztartásra vonatkozó szabályoktól, illetve a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény szabályaitól a Kormány rendeletben eltérjen, továbbá beszolgáltatási kötelezettség teljesítésére szerződéskötési kötelezettség írható elő. A veszélyhelyzet súlyosbodása esetén pedig bizonyos gazdálkodó szervezetek működése a Magyar Állam felügyelete alá vonható. (2011. évi CXXVIII. törvény 47-48. §) Arra is van azonban lehetőség, hogy a Kormány rendeletben felhatalmazása alapján más rendkívüli intézkedéseket vezessenek be.

**3. A Kormány rendeletének hatálya**

Az Alaptörvény a veszélyhelyzetben alkotott kormányrendeletek hatályát szintén igen rövid időtartamban határozza meg, ugyanis az így alkotott rendeletek csak tizenöt napig maradnak hatályban. Ebben az esetben azonban az Országgyűlés felhatalmazást adhat arra, hogy a Kormány meghosszabbítsa a rendelet hatályát.

**4. Az automatikus hatályvesztés**

A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, ugyanis maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat vesztik mintegy automatikusan.

A Kormány a rendszerváltás óta több ízben hirdetett már veszélyhelyzetet főként az árvizekkel, illetve például a kolontári vörösiszap szerencsétlenséggel összefüggésben is.

**Kapcsolódó joggyakorlat**

Fővárosi Törvényszék P. 26.768/2010/209. A gátszakadással összefüggésben felmerült katasztrófa sérti az emberi méltósághoz, magánlakáshoz, testi épséghez és egészséghez fűződő személyiségi jogot.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 45-51. §

245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről 1-3. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok

**Alaptörvény 54. cikkéhez:**

**1. A különleges jogrendben nem korlátozható alapvető jogok**

A korábbi Alkotmánytól eltérően az Alaptörvény alapján valamennyi különleges jogrend azonos módon korlátozhatja az alapvető jogokat. A különleges jogrend során hozott döntések felfüggeszthetik egyes törvények alkalmazását, illetve eltérhetnek a törvényi rendelkezésektől. Ezen intézkedéseknek azonban két korlátja érvényesül. Az egyik, hogy a sarkalatos törvényben foglalt keretek között lehet intézkedést tenni, illetve jogot alkotni. A másik, hogy az alkotmányosság minimumának ekkor is érvényesülnie kell.

Így az alapvető jogok kapcsán például nem alkalmazható az általánosan bevett szükségességi-arányossági teszt, hiszen az alapvető jogok teljessége csak békeidőben érvényesül.

Az alkotmányosság minimumaként az Alaptörvény meghatározza azokat a jogokat, amelyeknek még különleges jogrend esetében is maradéktalanul érvényesülniük kell. Ezek a következők: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, kegyetlen, megalázó és embertelen bánásmód tilalma. Ide tartozik a szolgaság, illetve az emberkereskedelem tilalma, továbbá az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogok közül az ártatlanság vélelme, a védelemhez való jog, jogorvoslathoz való jog, a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvei. A többi alapvető jog érvényesülését fel lehet függeszteni, illetve korlátozni lehet, amely utóbbi esetében nem kell érvényesülnie a szükségesség és arányosság követelményének. A különleges jogrend miatt korlátozottabban működnek tehát a demokrácia klasszikus intézményei, illetve az alkotmányosság egyes elvei, mint a hatalommegosztás elve, a nyilvánosság vagy a legtöbb emberi jog.

A korábbi Alkotmánnyal összehasonlítva az Alaptörvény jelentősen megváltoztatta azon jogok körét, amelyek nem függeszthetők fel különleges jogrend idején sem. Így az Alaptörvény nem sorolja már ide a szabadsághoz, a személyi biztonsághoz, a jogképességhez, a gondolat, lelkiismeret és vallásszabadsághoz, a férfiak és nők egyenjogúságához való jogot, valamint az anyák és nők védelmét, a gyermekek jogait, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait, az állampolgársághoz való jogot és a szociális biztonság jogát. Biztosítja azonban a jogorvoslathoz való jogot, amely a korábbi Alkotmányban nem szerepelt. Megállapítható, hogy a korábbi Alkotmány a nemzetközi dokumentumokban foglaltaknál jóval szélesebb körben biztosított felfüggeszthetetlen jogokat. A vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és minimumokkal az Alaptörvény rendelkezései összhangban állnak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig is több ízben merült fel az a kérdés, hogy a különleges jogrendekben a felfüggeszthetetlen alapjogok kiemelt helyet foglalnak-e el az alapjogi hierarchiában. A döntések alapján megállapítható, hogy önmagában abból, hogy az alkotmányos szabályok alapján e jogok még különleges jogrend idején sem korlátozhatók, nem vonható le következtetés. Bizonyos szempontból azonban kétségtelen, hogy e jogok békeidőben is kiemelt szereppel bírnak. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott - például a vallásszabadság kapcsán -, hogy nincsen összefüggés a között sem, hogy melyek a minősített többséggel szabályozandó jogok. A kétharmados többség előírása miatt, az alkotmányos alapjogok között többféle, egymást nem fedő fontossági rend is megállapítható. Nem szerepel a minősített törvények között a legfontosabb alapjogok szabályozása: sem az élethez és az emberi méltósághoz való jog, sem a jogképesség, sem a személyes szabadság és biztonság - köztük a szabadságtól való megfosztás - alapvető garanciái. Hiányzik közülük a bírósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog; ugyanígy hiányoznak az elemi büntetőjogi biztosítékok: az ártatlanság vélelme, a védelem joga, a *nullum crimen* és *nulla poena sine lege* elve is, továbbá nem tartozik közéjük a tulajdonjog sem. Mindezek a jogok tehát egyszerű többséggel szabályozhatók. Az alkotmányos szabályok alapján a különleges garanciával (azzal, hogy gyakorlásuk szükségállapot idején sem korlátozható) megkülönböztetett jogok közül is csupán háromhoz járul kétharmados törvény (vallásszabadság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, állampolgárság)*,* míg többségükhöz elég az egyszerű többséggel meghozott törvény. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

**2. Az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején**

Nem függeszthető fel továbbá az Alaptörvény hatálya és az Alkotmánybíróság működése sem. Az Alkotmánybíróság továbbra is jogosult tehát a döntések alkotmányosságát vizsgálni, azonban ekkor nem az általános szabályok szerint jár el, hanem az ekkor érvényesülő különleges rendelkezések képezhetnek mércét. Az Alkotmánybíróság működése egyrészt megtestesíti az alkotmányosság iránti igényt, másrészt a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszköze, hiszen vizsgálhatja és így ellensúlyozhatja a hatalmat gyakorló szerv döntéseit. Nemcsak ez a kontrollmechanizmus érvényesül azonban, hanem egyes típusoknál más állami szervek működése jelenthet korlátot. Így a szükségállapot vagy a megelőző védelmi helyzet esetében az Országgyűlés működése, illetve a veszélyhelyzet idején a Kormány, illetve az Országgyűlés tájékoztatása.

**3. A különleges jogrend megszüntetése**

A különleges jogrend megszüntetéséről kifejezetten rendelkeznie kell a bevezetésére jogosult szervnek. A különleges jogrend akkor szüntethető meg, ha nem állnak már fenn azok a feltételek, amelyek a bevezetését indokolhatják.

**4.A különleges jogrendben alkalmazható szabályok**

A különleges jogrendben alkalmazható szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A konkrét szabályozás a korábbi is alkalmazott szisztéma alapján a Honvédelmi törvényben található (a Honvédelmi törvény harmadik rész), amely egyaránt tartalmazza a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a váratlan támadás idején alkalmazható szabályokat. A törvény külön meghatározza, hogy a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, és a Kormány milyen intézkedéseket alkalmazhat a honvédelmi igazgatás, a közigazgatás, közrend és a közbiztonság, az igazságszolgáltatás körében, milyen gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség és rendszabályok írhatók elő. A veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályokat az Alaptörvény 53. cikke alapján a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény tartalmazza.

**Kapcsolódó jogi szabályozás**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 64-79. §

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 45-51. §

127/2011. (VII. 18.) Korm. rendelet a 2010. október 6-án kihirdetett veszélyhelyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról szóló kormányrendeletek hatályon kívül helyezéséről 1-2. §

**Kapcsolódó szakirodalom**

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 251-265. o.

Jakab András (szerk.): Az alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

***ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK***

**Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések-hez:**

**1. A Záró rendelkezések változásai: külön átmeneti rendelkezések**

Az Alaptörvény e fejezetében foglalt szabályai az Alaptörvény hatálya alatt fontos változásokon estek keresztül: érintette a szabályozást az Alaptörvény első és negyedik módosítása is.

A jogalkotó az Alaptörvény megalkotásakor azt a jogalkotási technikát választotta, hogy az átmeneti rendelkezéseket külön jogszabályban helyezte el. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 84. § (4) bekezdése alapján ugyan a főszabály az, hogy az átmeneti rendelkezéseket annak a jogszabálynak kell tartalmaznia, amelynek alkalmazására vonatkozó rendelkezést tartalmaz, ám ez alól lehetőség van kivételt tenni. Így ugyanez a jogszabály alapján lehetséges az is, hogy az átmeneti rendelkezéseket a jogszabály hatályon kívül helyezése esetén a hatályon kívül helyező jogszabályban tartalmazza, vagy önálló törvényben helyezze el azokat a jogalkotó. Az Alaptörvény ezt az utóbbi megoldást valósította meg, így az Alaptörvény szövegében csak utalás történt egyrészt arra, hogy az ún. Átmeneti rendelkezések szabályozása külön jogi normában történik meg, másrészt arra, hogy az Átmeneti rendelkezések elfogadása során a jogalkotó ugyanazokat a szabályokat alkalmazza, mint az Alaptörvény esetében, tehát az előző alkotmány egyes rendelkezéseit. Ennek magyarázata, hogy az Átmeneti rendelkezéseknek szükségszerűen az Alaptörvény hatályba lépése előtt kell megszületniük, így az eljárásra sem alkalmazhatók az új szabályok, hanem csak az előző alkotmány. Az elfogadáshoz szükséges kétharmados többség pedig az alkotmányozó hatalom gyakorlásához előírt többséggel azonos.

Bár a 2012. december 30-án elfogadott Alaptörvény átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Ár.) elnevezést viselő szabályozás a 31. cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény részét képezik, azonban az erre történő ugyanilyen tartalmú utalás 2012. június 19-ig nem szerepelt az Alaptörvényben. Az Alaptörvény első módosításával azonban már az Alaptörvényben is kifejezetten szerepelt, hogy - az akkor még létező - az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

**2. Az alapvető jogok biztosának indítványa**

Az eredeti szövegezésre tekintettel az alapvető jogok biztosa a 2012. március 13-án kelt beadványával a 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva az Átmeneti rendelkezéseket megtámadta az Alkotmánybíróság előtt az Alaptörvénybe ütközés miatt. Álláspontja szerint az egész norma ellentétes az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény *S)* cikkében foglalt Alaptörvény megalkotására és módosítására vonatkozó rendelkezésekkel. Az alapvető jogok biztosa kezdetben arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény szövege alapján az Átmeneti rendelkezések nem minősíthetők az Alaptörvény részének, hiszen az erre történő utalás nem a legfőbb jogi normában szerepel, hanem az Átmeneti rendelkezések 31. cikkében. A 2012. június 19-ei módosítás után ez az érvelés létalapját vesztette, azonban a biztos a 2012. szeptemberi nyilatkozata alapján továbbra is fenntartotta az indítványt, sőt kiegészítette azt az Alaptörvény jogrendszer alapjait meghatározó *T)* cikkébe ütközés vizsgálatára irányuló indítvánnyal is.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálatot javasolt egyrészt az Alaptörvénnyel való összhangot megteremtő Ár. 31. cikk (2) bekezdése kapcsán a jogállamiság és a jogbiztonság sérelme miatt, másrészt nyolc rendelkezés esetén az átmeneti jelleg hiánya miatt. Ezek közé tartoztak az alábbi szabályok:

- az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része, azaz az Ár. „preambuluma” és az 1-4. cikkei;

- az Ár. 11. cikk (3)-(4) bekezdései, amelyek az általános illetékességi szabályoktól engednek eltérést a bíróságok és ügyészségek vonatkozásában;

- az Ár. 21-22. cikkei, amelyek az egyházakkal, a nemzetiségekkel és az alkotmányjogi panasszal kapcsolatban tartalmaznak szabályokat;

- az Ár. 27. cikke, amely az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll lefolytatására irányuló hatáskörét korlátozó szabályokat abban az időszakban is fenntartani rendeli, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg;

- az Ár. 28. cikk (3) bekezdése, amely a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletnek a határozathozatali kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos szabályait tartalmazza;

- az Ár. 29. cikke, amely a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás szabályait tartalmazza;

- az Ár. 30. cikke, amely a Magyar Nemzeti Bank és a pénzügyi közvetítőrendszer összevonására ad lehetőséget;

- az Ár. 32. cikke, amely szerint április 25-e az Alaptörvény napja.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az említett rendelkezések nem felelnek meg az átmenetiség kritériumának, így ellentétesek egyrészt az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjával, másrészt Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény *S)* cikkében foglalt Alaptörvény megalkotására és módosítására vonatkozó rendelkezésekkel. Beadványában arra is hivatkozott, hogy az Alaptörvény szövege alapján az Átmeneti rendelkezések nem minősíthetők az Alaptörvény részének, hiszen az erre történő utalás nem a legfőbb jogi normában szerepel, hanem az Átmeneti rendelkezések 31. cikkében. A biztos álláspontja szerint az Ár.-ben szereplő puszta öndefiníció, amely szerint az Alaptörvény részének tekinti magát az Ár., nem elégséges. Ezen túl az indítványozó szerint az egész Ár. közjogi érvénytelenség miatt is semmisnek tekintendő, ugyanis az Ár. sérti az Alaptörvény *S)* cikkét, és nem illeszkedik továbbá az Alaptörvényhez. E körben az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozatát, amelynek alapján lehetőséget látott formai alaptörvény-ellenesség esetén a vizsgálatra. Az ombudsman az Alaptörvény első módosítása után is fenntartotta az indítványát, mivel az Ár. álláspontja szerint továbbra is sérti a jogállamiság elvét, veszélyezteti a jogrendszer egységét és működőképességét; nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz, valamint bizonytalan a jogrendszerbeli helye.

**3. Az Alkotmánybíróság döntése**

Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával bírálta el az indítványt. A döntés egyik kardinális kérdése az volt, hogy van-e hatásköre a testületnek az Ár. felülvizsgálatára. A grémium erre - a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot is felhívva - igennel válaszolt és megállapította a hatáskörét az absztrakt utólagos normakontroll keretében arra, hogy az Ár-t. formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja. Az érvelés felhívja a figyelmet, hogy csak a kifejezetten az alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára nincsen hatásköre a testületnek. [293/B/1994. AB végzés, 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, 1338/E/1996. AB végzés, 290/B/2002. AB határozat] Az Alkotmányt módosító törvények hatályba léptető és egyéb rendelkezései alkotmányossági vizsgálata azonban lehetséges, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg, és ha az esetleges megsemmisítés nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását (1260/B/1997. AB határozat), valamint ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott. [61/2011. (VII. 13.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a hatáskörének vizsgálata kapcsán értelmezte az Ár.-t előbb anyagi, majd alaki jogforrásként. Az előbbi kapcsán a testület megállapította, hogy az anyagi jogforrás egyértelműen az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom. Az alaki jogforrásként azonban az Ár. „nem határozható meg egyértelműen. Nem tekinthető az Alaptörvény részének sem önállóan (az öndefiníciója alapján), sem az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontjának a meghatározása alapján. Az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, illetve kiegészítésének sem.”

Az Ár. a testület álláspontja szerint egyfajta Alaptörvény erejű törvényként értelmezhető és mint ilyen, nem helyezhető el az Alaptörvény által felsorolt jogszabályok között, nem határozható meg egyértelműen a jogforrási rendszerben elfoglalt helye. Ezzel az Ár. megtöri az Alaptörvény egyetlen és egységes voltát, jogforrási szempontból a „közjogi senkiföldjén áll”. Az Ár. így ellentétes az Alaptörvénnyel, elsősorban annak posztambulumával, amely kimondja az Alaptörvény egységességének elvét. Az Ár. egyes rendelkezései sértik továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontját is, mivel ez olyan felhatalmazó rendelkezés, amely tartalmilag és időben is leszűkíti az Ár. szabályozási tárgykörét és a felhatalmazás alapján kizárólag átmeneti szabályok alkothatók meg.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogállam követelményei közé sorolta egyrészt azt, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban (Alaptörvényben) fogalmazza meg akaratát, s az az alkotmány szövegében jelenjen meg. Másrészt azt is, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Az alkotmányosság/ alkotmányszerűség egyértelműen meghatározható kell, hogy legyen, és nem lehet vita tárgya az, hogy mi a hatályos Alaptörvény, illetve az, hogy valamely jogszabály/jogszabályi rendelkezés része-e az Alaptörvénynek. Az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény mérce, ezért abszolút pontosan kell meghatározni azt, hogy mi ennek a mércének a tartalma, mi tartozik bele ebbe a mércébe. Az Ár. azonban nem felel meg ennek, mivel nem teljesíti az Alaptörvény posztambulumában szereplő inkorporációs kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság pedig „köteles megakadályozni azt, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben és megvédeni az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben - eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől -, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát.”

A testület két főbb kérdést vizsgált: egyrészt a jogalkotásra adott felhatalmazás túllépését, másrészt az eljárási szabályok betartását. Az első kérdésben a korábbi döntések által kialakított gyakorlat alapján vezette le a jogállamiság sérelmén keresztül az alkotmányellenességet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 19/1993. (III. 27.) AB határozat, 551/B/1993. AB határozat, 467/B/2005. AB határozat, 27/1997. (IV. 29.) AB határozat, 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, 551/B/1993. AB határozat] A második kérdés kapcsán azonban még nem született olyan döntés, amely a közjogi érvénytelenséget közvetlenül az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta volna, hiszen a felhatalmazást az Alaptörvény Záró rendelkezések 2-3. pontjai tartalmazták. Ez utóbbi mind az eljárás, mind a felhatalmazás alapján létrejött jogszabály tartalma és időbelisége tekintetében kötötte az Országgyűlést. A Záró rendelkezések 3. pontja kifejezetten csak az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések külön elfogadására adott felhatalmazást. Ugyanakkor ezeket a szabályokat is az Alkotmány (illetve annak módosítása) megalkotásának és elfogadásának szabályai szerint kellett megalkotni. A külön rendelkezések tárgya csak az Alaptörvénnyel, illetve annak hatályba léptetésével kapcsolatos átmeneti rendelkezés lehet, időben pedig az Alkotmányról az Alaptörvényre való átállás, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó időtartamig terjedhet; tipikusan ilyen például az Ár. 28. cikk (1) bekezdése. Az Ár.-nak azok a rendelkezései, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt korlátozásnak (vagyis nem átmenetiek, sem tárgyukat tekintve, sem időben) ellentétesek az Alaptörvény e pontjával, mivel túllépik a felhatalmazás kereteit mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az ilyen szabályok közjogilag érvénytelenek, amelyet meg kell semmisíteni.

A testület érvelése szerint a felhatalmazás kereteinek a túllépésén nem változtat az Ár. öndefiníciója sem; hiszen az Ár. nem mondhatja ki a nem átmeneti (tehát a felhatalmazás kereteit túllépő) rendelkezésekről azt, hogy azok az Alaptörvény részei, mivel azok - éppen a felhatalmazás kereteinek túllépése miatt - közjogilag érvénytelenek és semmisek. Az átmeneti rendelkezések - átmeneti jellegükből következően - ténylegesen nem válnak az Alaptörvény részévé, mivel a külön elfogadásukra adott felhatalmazásnak éppen az a célja, hogy az Alaptörvénybe magába (annak egységessége védelmében) ne kerüljenek bele olyan egyszeri rendelkezések, amik az Alkotmányról az Alaptörvényre való áttéréssel azonnal hatályosulnak (például jogutódlás), vagy amelyek az Alaptörvény hatályba lépését követően rövid időn belül hatályukat vesztik. Ezt erősíti azt is, hogy az Ár. az Alaptörvény első módosításának a hatálybalépését követően is az Alaptörvénytől különálló jogszabály maradt.

Az Ár.-t a fentiek alapján a jelenlegi formájában az Alkotmánybíróság egyfajta „nyitott kapuként” vagy „csúszda törvényként” aposztrofálta, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonja. Az Országgyűlés ugyanis „olyan jogszabálynak tekinti az Ár.-t, amely korlátlanul bővíthető, kiegészíthető úgy, hogy a módosításai tényleges inkorporáció nélkül is - az Ár. és az első módosítás (a továbbiakban: Am1.) kettős definíciója révén - az Alaptörvény részévé válnának.” Mindez alkotmányos jogbizonytalanságot eredményez.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az Am1.-gyel utólag az Alaptörvénybe iktatott, Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja és a már korábban is létező 2. és 3. pont ellentmond egymásnak, hiszen a különálló, csak átmeneti rendelkezéseket tartalmazó jogszabály ténylegesen nem lehet része az Alaptörvénynek és a nem átmeneti rendelkezések tekintetében a felhatalmazás hiánya utólag már nem pótolható. Az Alaptörvény módosításainak kiegészítéseinek a jelenlegi szabályok alapján mindenképpen inkorporálódniuk kell az Alaptörvény szövegébe. Ezt a beépülési kötelezettséget csak az alkotmányozó változtathatja meg az Alaptörvény módosításával.

Az alkotmányos legalitás követelményével sem egyeztethető össze az, ha az Alaptörvény tartalma folyamatosan vitathatóvá válik, és így az Alaptörvény, mint alkotmánybírósági mérce tartalma is bizonytalan lesz. Az alkotmányos legalitásnak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi és tartalmi követelményei egyaránt vannak. Az állandó követelmények közé tartozik, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg és a jogszabályok tartalmilag és időbeliségében megfeleljenek annak a felhatalmazásnak, amelynek alapján megszülettek.

Az Alkotmánybíróság megfogalmazta az átmenetiség kritériumait is, amelyek az alábbiak:

*„a) az Alaptörvény hatályba lépéséhez kapcsolódnak,*

*b) hagyományosan átmenetinek tekinthetők,*

*c) jogtechnikai jellegűek,*

*d) jogértelmezési viták elkerülését célozzák.”*

Az Alkotmánybíróság egyetértett az ombudsmannal, hogy az átmeneti minőséget szűken kell értelmezni. „Átmenetinek azok a rendelkezések tekinthetők, amelyek tartalmukat tekintve az Alaptörvényben már szabályozott kérdésekhez kapcsolódnak, átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri konkrét teendőket határoznak meg, vagy megalkotásukat a régi szabályozásból az új szabályozásba való átmenet teszi szükségessé, jelentős módosítások esetében megalkotásuk a jogbiztonságot szolgálja.” E szempontok alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része (preambulum), 1-4. cikkek, 11. cikk (3)-(4) bekezdései, 12., 13., 18., 21., 22. cikkei, 23. cikk (1) és (3)-(5) bekezdései, 27. cikke, 28. cikk (3) bekezdése, 29. cikke, 31. cikk (2) bekezdése, valamint 32. cikkei túllépik az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjába foglalt felhatalmazás kereteit és ezért alaptörvény-ellenesek és közjogilag érvénytelenek. A felhatalmazás kereteinek a túllépésével okozott súlyos jogbizonytalanság miatt a megsemmisítésre az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, ex tunc, azaz visszamenőleges hatállyal került sor.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint az alkotmányozó feladata és felelőssége a részleges megsemmisítés utáni helyzet tisztázása. Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség, és milyen jogforrási szinten. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy az Ár. részleges megsemmisítésére formai okból kerül sor és a megsemmisült rendelkezések egy része már teljesedésbe ment, így ezek újraszabályozása nem indokolt. Egyes rendelkezések más törvényekben is benne vannak (azonos normatartalommal). Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet arra, hogy az Ár.-nek minden olyan későbbi/további módosítása, amely további rendelkezéseket emelne be az Ár.-be, közjogilag érvénytelen.

**4. Az Alaptörvény negyedik módosítása utáni állapot**

Az alkotmányos testület döntése a kihirdetésre visszaható hatállyal semmisítette meg az Átmeneti rendelkezések egy jelentős részét. Az Alaptörvény negyedik módosítására irányuló javaslatot 2013. február 8-án nyújtották be, amely 2013. március 25-én került kihirdetésre és 2013. április 1-jétől lépett hatályba. A negyedik módosítás az átmenetinek nem minősített szabályok egy részét az Alaptörvénybe illesztette más módosítások mellett és hatályon kívül helyezte az Átmeneti rendelkezéseket is. Ez utóbbi szabályok többségét az alkotmányozó az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései közé emelte be.

A Záró és vegyes rendelkezések bár nem kaptak külön számmal vagy betűvel jelölt cikket, azonban a jogalkotó - mint bármely más jogszabály esetén - a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletnek megfelelően a záró rendelkezések között szabályozta például az időbeli hatály kezdetét, valamint a felhatalmazó rendelkezéseket, az átmeneti rendelkezéseket, más jogszabály hatályon kívül helyezését vagy módosítását, valamint az európai uniós követelményeknek történő megfelelést.

Az Alaptörvény záró rendelkezései ennek megfelelően konkrét naptári napszerűen meghatározzák az időbeli hatály kezdő időpontját, amely 2012. január 1-e, valamint a 2. pontban hivatkoznak a jogalkotási eljárással kapcsolatos szabályokra.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény két itt említett rendelkezése a következőket rögzíti. A 19. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés alkotja meg, míg a 24. § (3) bekezdése a döntés meghozatalával kapcsolatos szabályokat tartalmaz, így előírja, hogy az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. Ezen szabályok azért fontosak, mivel bár az Alaptörvénnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság nem gyakorolhat a normakontrollt, ám ezen esetben is fontos a közjogi érvényesség követelményének a teljesítése, amelynek egyik kelléke, hogy a normát a megfelelő eljárási rendben fogadják el. Magyarország Alaptörvényének elfogadásakor 307 képviselő volt jelen, akik közül az indítványt 262 képviselő támogatta, 44 nem szavazat és 1 tartózkodás volt.

Szintén a záró rendelkezésekben kell elhelyezni továbbá a hatályon kívül helyező jogszabályt, valamint a más jogszabály alkotására irányuló felhatalmazást. Az Alaptörvény esetében azonban ezek a végrehajtási szabályok értelemszerűen a sarkalatos és más egyéb törvényeket jelentik, amelyekkel kapcsolatban az Alaptörvény a Kormány feladatává teszi, hogy a végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjessze. Rögzíti továbbá az Alaptörvény záró rendelkezése azt is, hogy az Alaptörvényt a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés fogadta el alkotmányozó hatalmát gyakorolva, miután a szövegét 2011. március 14-én az Országgyűlés elé terjesztették. A zárószavazást 9 vitanap után 2011. április 18-án tartották meg.

A kifejezetten átmeneti szabályokat az Alaptörvény 8-26. pontja tartalmazza, amelynek 8. pontjához szorosan kapcsolódik az 5. pontban meghatározott szabály.

A 8. pontban írt szabály a jogfolytonosságot biztosítja, amely alól - nem átmeneti jellegű szabályként a - az 5. pontban írtak jelentenek kivételt. A 8. pont - amely szerint az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát - összefüggésbe hozható az Alaptörvény több rendelkezésével is. Így elsőként a Nemzeti hitvallásban is szereplő jogállamiság követelményével [Alaptörvény *B)* cikk (1) bek.], valamint az Alaptörvény *R)* cikkével, amely szerint az Alaptörvény egyrészt Magyarország jogrendszerének alapja, másrészt a rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. E szakaszok közül a jogbiztonság kiemelendő, amelynek érdekében szükségessé vált rendelkezni az előző Alkotmány alapján született jogforrásokról.

Az Ár. 5. cikke a jogrendszerben létező jogforrásokat teljeskörűen igyekszik felleltározni. A jogszabályok körét az Alaptörvény *T)* cikke sorolja fel, amely szerint ide tartozik a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabálynak minősül továbbá a különleges jogrendek idején alkotható normák közül a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is. Az Alaptörvény nem nevesíti, de a jogszabályok közé tartoznak a jogrendszerben még létező törvényerejű rendeletek is, amelyeket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa alkotott. Ez utóbbi szerv egyrészt egy kollektív államfői szerv volt, másrészt bizonyos korlátozásokkal az országgyűlést helyettesíthette és ezen jogkörében a törvények helyett ún. törvényerejű rendeleteket hozhatott létre. A szervet az előző Alkotmány 1989-ben történt módosítása szüntette meg. A törvényerejű rendeleteket az eltelt időszak alatt a jogalkotó folyamatosan váltotta fel törvényekkel, azonban ez a folyamat mind a mai napig tart és jelenleg is léteznek a jogrendszerben hatályos törvényerejű rendeletek.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a jogforrások körét jogszabályokra, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközre osztja, amely utóbbiakat nem az Alaptörvény, hanem a jogalkotási törvény határoz meg. Közjogi szervezetszabályozó eszköz a normatív határozat és a normatív utasítás. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeit a korábbi jogalkotási törvény, azaz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény részletezte, amelyeket az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával *pro futuro* hatállyal, 2010. december 31-ével megsemmisítette.

A kivételt azonban a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján az Alkotmánybíróság azon döntései képezik, amelyek közül az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatok hatályukat vesztik. A rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybíróság azonban akként vélekedett, hogy a 2013. április 1 után hozott döntéseiben is felhasználja a korábbi határozatokban szereplő érveket, jogelveket és egyéb megállapításokat tartalmi vagy kontextuális egyezőség esetén, amelyeket ezután forrásként jelöl meg. [13/2013. (VI. 17.) AB határozat]

Mindez különösen annak fényében lényeges, hogy az Alkotmánybíróság az első Alaptörvény-értelmező döntésében, azaz az Alaptörvény *E)* cikk (2) és (4) bekezdései értelmezéséről szóló 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejezetten is állást foglalt az Alkotmánybíróságnak a korábbi, tehát az előző Alkotmány alapján hozott döntései alkalmazhatóságáról. A testület ekkor akként vélekedett, hogy az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

Az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán azonban kivételt nem tűrő szabályként érvényesülnek a Záró és rendelkezések 5. pontjában írt szabályok.

**5. Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmánybírósági vizsgálata**

Az Alkotmánybíróság 2013. május 21. napján bírálta el az alapvető jogok biztosának közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló indítványát. Az indítványt a testület nem találta megalapozottnak. Az ombudsman az érvénytelenséget két érvre alapította. Az egyik szerint az Országgyűlés az Alkotmányügyi bizottságnak a részletes vita lezárását követően benyújtott egyes módosító javaslatait anélkül fogadta el, hogy a plenáris ülésen megvitatta volna azokat. A második érv pedig arra vonatkozott, hogy a módosítás következtében feloldhatatlan belső ellentmondást keletkezik az Alaptörvényben.

A részletes vitával kapcsolatban a testület leszögezte, hogy az újra megnyitható, míg az indítvány második részével kapcsolatban arra mutatott rá, hogy annak elbírálása már tartalmi vizsgálatot igényelne, amelyet visszautasított.

A testület azt is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságának esetleges vizsgálata során az Alkotmánybíróság elvégezheti a kérdéses alaptörvényi rendelkezések értelmezését. [12/2013. (V. 24.) AB határozat]