



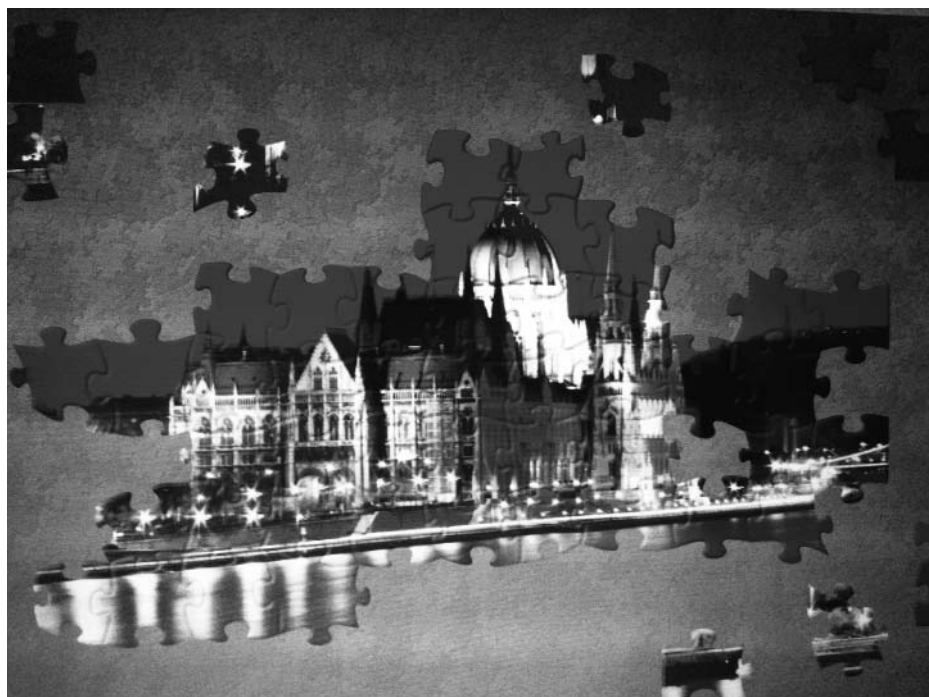
Jogtudományi Monográfiák 5.

CSINK LÓRÁNT

MOZAIKOK  
A HATALOMMEGOSZTÁSHOZ

PÁZMÁNY PRESS

Csink Lóránt  
Mozaikok a hatalommegosztáshoz



A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

JOGTUDOMÁNYI MONOGRÁFIÁK 5.

Sorozatszerkesztő: *Schanda Balázs*

CSINK LÓRÁNT

MOZAIKOK  
A HATALOMMEGOSZTÁSHOZ



PÁZMÁNY PRESS  
Budapest 2014



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyierv.gov.hu  
04 62 628 628



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje  
(A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n)  
keretében kerül kiadásra.

Lektorálta:  
Varga Zs. András

©Szerző 2014  
© PPKE JÁK, 2014

ISSN 2061-5191  
ISBN 978-963-308-187-7

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.  
[www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Baranyi Krisztina

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.  
[www.komarominyomda.hu](http://www.komarominyomda.hu)

# TARTALOM

Előszó .....	9
--------------	---

## I. A hatalmi ágak elválasztásának tartalma

1. A hatalmi ágak elválasztásának eredete .....	11
1.1. Hatalmi ágak John Locke rendszerében .....	11
1.2. A Montesquieu-féle hatalommegosztás .....	13
2. A hatalmi ágak elválasztásának modern tartalma .....	14
2.1. A hatalommegosztás tagadása.....	15
2.2. A hatalommegosztás irányai.....	18
2.2.2. Parlamentarista hatalommegosztás .....	19
2.2.3. „Modernizált Montesquieu” .....	21
3. A hatalommegosztás természete .....	22
4. Az alkotmányos szervek együttműködése az Alaptörvényben.....	25

## II. Alkotmányozó és törvényhozó hatalmak

1. Elvi elhatárolás.....	29
1.1. Alkotmányozás és törvényhozás szerepe.....	30
1.2. Formai különbség .....	32
1.3. Felhatalmazás .....	35
1.4. Az alkotmánymódosító .....	36
2. Alkotmányozás a hatalommegosztás dimenziójában .....	38
3. A törvényhozás a hatalommegosztásban.....	39
4. Az ombudsman mint a parlamenti ellenőrzés független intézménye .....	42
4.1. Az ombudsman helye az államszervezetben .....	42
4.2. Az ombudsmani intézmény szerepe .....	44
4.2.1. Az ombudsman eredete.....	44
4.2.2. Az ombudsman funkciója.....	46
4.3. Az ombudsmani rendszer Magyarországon .....	48
4.3.1. A biztosi rendszer egységesítése .....	48

4.3.2. Adatvédelmi biztosból független hatóság .....	50
4.4. <i>Az ombudsmani tevékenység tartalma</i> .....	54
4.4.1. Az alapjogok súlyponti változásainak hatása az ombudsman tevékenységére.....	54
4.4.2. Ombudsmani modellek .....	57

### **III. Végrehajtó hatalom**

1. Kormányzás és közigazgatás .....	59
2. Kormány és kormányzat.....	62
3. A kormány a végrehajtó hatalomban .....	66
4. Monokratikus vagy testületi kormány? .....	68
5. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolata a jogalkotásban .....	72
6. Az önálló szabályozó szervek.....	75
6.1. <i>A végrehajtó hatalom tagolódása Magyarországon</i> .....	75
6.2. <i>Az önálló szabályozó szerv az Alaptörvényben</i> .....	76
6.2.1. Az önálló szabályozó szervek köre .....	76
6.2.2. Az önálló szabályozó szervek tevékenysége .....	77
6.2.3. Az önálló szabályozó szerv felelőssége .....	77
6.2.4. Az önálló szabályozó szervek függetlensége, kapcsolata a Kormánnyal.....	78

### **IV. A ‘semleges’ államfői hatalom**

1. Az államfői hatalom jellege .....	81
2. Az ellensúlyról általában .....	83
3. Ellensúly lehet-e a köztársasági elnök? .....	83
3.1. <i>Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés és az ellensúly</i> .....	84
3.2. <i>A „nemzet egységének kifejezése” és az egyensúlyozás</i> .....	86
4. Hogyan lehet a köztársasági elnök ellensúly? .....	90
4.1. <i>A köztársasági elnök mint közjogi ellensúly</i> .....	91
4.2. <i>A köztársasági elnök mint politikai ellensúly</i> .....	93
4.3. <i>A köztársasági elnök mint az alkotmányozó hatalom ellensúlya?</i> .	95
5. Összegzés.....	98

## V. Alkotmánybíráskodás

1. Parlamenti szupremácia v. alkotmánybíráskodás .....	99
2. Az alkotmánybíráskodás modelljének és tartalmának összefüggései .....	102
2.1. Az alkotmánybíráskodás amerikai logikája .....	103
2.2. Az alkotmánybíráskodás osztrák modellje .....	105
3. „Valami Amerika”, avagy a konkrét normakontroll előtérbe kerülése Magyarországon .....	110
4. A konkrét és az absztrakt normakontroll viszonya .....	111
5. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreinek alakulása .....	113
5.1. Alkotmányjogi panasz .....	113
5.1.1. A közvetlen panasz .....	113
5.1.2. A régi és a valódi alkotmányjogi panasz viszonya .....	115
5.2. Az utólagos normakontroll .....	119
5.2.1. Az ombudsmani indítványozás jogszabályi háttere .....	120
5.2.3. Az ombudsmani indítványozás főbb jellegzetességei .....	122
5.2.3.1. Az indítványozás mint önálló hatáskör .....	122
5.2.3.2. Az indítványozás mint szubszidiárius hatáskör .....	122
5.2.3.3. Az indítvány tárgya .....	123
5.2.3.4. Az indítványozható hatáskör .....	124
5.3. Előzetes normakontroll .....	126
6. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek a korlátozása .....	128
7. Kontinuitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában .....	134
8. Összegzés: az Alkotmánybíróság helye a hatalmi ágak rendszerében .....	137

## VI. Bíráskodás és ügyészi tevékenység

1. Az Alaptörvény bíróságokat érintő változásai .....	139
1.1. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata .....	139
1.2. Az igazságügyi igazgatás változásai .....	142
2. Ügyészség a hatalommegosztás rendszerében .....	145
2.1. Az ügyészség története, modelljei .....	146
2.2. Az ügyészség tevékenysége .....	148
2.3. Ügyészség – végrehajtó vagy bíráskodó hatalom? .....	149
2.4. Az ügyészség alkotmányos pozíciójának alakulása Magyarországon .....	151
2.5. Következtetés az ügyészség államszervezetben elfoglalt helyére .....	154



## **VII. Önkormányzatok a hatalmi ágak rendszerében**

1. Helyi önkormányzat, helyi önkormányzás: népszuverenitás megtestesítője, alapjog vagy közigazgatási szervezési egység? .....	155
1.1. <i>Vertikális hatalommegosztás</i> .....	155
1.3. <i>A helyi önkormányzás mint alapjog</i> .....	159
1.4. <i>Helyi önkormányzat mint közigazgatási szervezési egység</i> .....	161
2. <i>Önkormányzatiság Magyarországon</i> .....	162
3. Ellenőrzés, felügyelet .....	166
3.1. <i>Az önkormányzatok felügyelete általában</i> .....	166
3.2. <i>Törvényességi felügyelet</i> .....	167
3.3. <i>Gazdálkodás felügyelete</i> .....	169
4. Az önkormányzat helye a hatalmi ágak rendszerében .....	170

## **VIII. Összegzés – az alaptörvényi intézmények a funkcionális hatalommegosztásban**

1. A korábbi Alkotmány államszervezeti rendszere .....	174
2. Funkcionális hatalommegosztás az Alaptörvényben .....	175

## **IX. Befejezés helyett – további puzzle darabok nyomában...**

<b>Irodalom</b> .....	181
-----------------------	-----

## ELŐSZÓ

Mindenki másképp kezd egy puzzle kirakásához. Vannak, akik a jellegzetes ábrák darabjait kezdik egymáshoz illeszteni, mások módszeresen a sarkokkal és a szélső darabokkal kezdenek, nem az ábrából, hanem a formákból indulnak ki. Megint mások hosszan nézik a mintaképet, a minta alapján próbálják feltárni, hogyan néz majd ki a puzzle végső formájában. Az egyes módszerek eredményességét pedig az mutatja meg, hogy helyére került-e valamennyi elem és az egyes darabkák értelmes, a mintaképnek megfelelő képet mutatnak-e.

Az állam szerkezeti felépítése hasonlít a kirakós játékhoz. Mindkét esetben előre meghatározottak a darabok, az összekapcsolás szabályai és mind az államszervezet, mind a puzzle esetében a kép az egyes elemek összeillesztését követően válik értelmessé.

Magyarország 2012. január 1-je óta hatályos Alaptörvénye összekeverte a puzzle-t, több darabkát elvett, azokat más darabokkal pótolta. Az új képrészletet mutató darabkákat egymáshoz kell illeszteni, a régi darabok új helyét is meg kell keresni, hogy a végén feltáruljon az összkép: az állam működésének rendje. A puzzle darabkáinak száma véges ugyan, de már maga a darabkák összekeresése is komoly kihívás, az elemek összeillesztése pedig csak ez után következhet.

A hazai szakirodalomban komoly irodalma van a hatalommegosztásnak, több értékes írás tett fontos megállapításokat az államszerkezeti felépítés alapjairól. Jelen mű nem ezekhez kíván hozzátenni, és arra sem vállalkozik, hogy az egész puzzle-t kirakja, Magyarország teljes államszervezetét bemutassa. Ezen írás célja az elméleti alapok segítségével a puzzle elemeinek felkutatása és néhány darab összekapcsolása, hogy azok értelmes képpé formálódjanak. A jelen írásban bemutatott darabkák kiválasztása önkényes tehát, nem a teljes körűségre törekszik, hanem egyes darabok módszeres összeillesztésére. Ebből kiindulva mutatja be az Alaptörvény által konstituált alkotmányos berendezkedés hatalmi ágait, a hatalmi tevékenységet gyakorló intézményeket.

A mű elkészítése során sokan segítettek hasznos észrevételekkel, tanácsokkal. Köszönettel tartozom különösen Fröhlich Johannának, Hajas Barnabásnak, Kukorelli Istvánnak, Láposy Attilának, Marosi Ildikónak, Schanda Balázsnak, Szajbély Katalinnak, Varga Ádámnak és Varga Zs. Andrásnak.

Az irodalom gyűjtéséhez nyújtott nélkülözhetetlen segítségéért köszönettel tartozom Aczél–Partos Adriennek, Győri Zoltánnak és Varga Tímeának.

Ösztönzőleg hatott továbbá az a tudományos háttér, amelyet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara biztosított.

A munka során a 2013. október 15-éig megjelent jogszabályokat és szakirodalmat vettem figyelembe.

Jelen mű a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében született.

Budapest, 2013. október 31.

*Laus viventis Deo*

# I. A HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSÁNAK TARTALMA

## 1. A hatalmi ágak elválasztásának eredete

### 1.1. Hatalmi ágak John Locke rendszerében

A hatalommegosztás gondolata, az állami feladatok funkció szerinti elhatárolása már az antik görögöknél is megjelent,<sup>1</sup> a középkor irodalmában pedig főleg az egyházatyák foglalkoztak a hatalom természetével és a hatalomgyakorlás moralitásával.<sup>2</sup>

A hatalommegosztás és a hatalmi ágak megkülönböztetésének modern tartalma mégis csak jóval később, John Locke nyomán alakult ki. A korábban alapvetően empirikus alapú kutatásokat ugyanis felváltotta a közjogi (szuverenitás alapú, legitimációs) megközelítés. Locke meghatározása szerint

„a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösségnek és tagjainak megvédésére. De mivel rövid idő alatt megalkothatóak azok a törvények, amelyeket állandóan kell alkalmazni, és amelynek állandóan érvényben kell maradniuk, nincs szükség arra, hogy a törvényhozó szerv állandóan működésben legyen, nem lévén állandó tennivalója. [...] De mivel a törvényeknek, amelyeket egyszer, mégpedig rövid idő alatt megalkottak, állandó és maradandó érvényük van, állandóan alkalmazni kell, és állandóan figyelembe kell venni őket; ennél fogva kell,

<sup>1</sup> ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Budapest, Gondolat, 1969. 228.

<sup>2</sup> Aurelius AUGUSTINUS: *A pogányok ellen Isten városáról írt huszonekét könyve*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1942. 329. s. köv.; AQUINÓI Tamás: *Előadások a Tízparancsolatról*. Pécs, Seneca, 1993. 205.

hogy legyen egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben lévő törvények végrehajtásáról”.<sup>3</sup>

A törvényhozó és végrehajtó hatalmakon kívül Locke egy ún. föderatív hatalmat is megkülönböztetett:

„Minden államban van egy másik hatalom is, amelyet természetesnek nevezhetünk, mert ez felel meg annak a hatalomnak, amellyel természetes módon minden ember rendelkezett, mielőtt tagjává lett volna a társadalomnak. [...] Ez a hatalom magában foglalja a háború és béke tartalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségekötések és egyéb egyezségek hatalmát, amit – ha tesszük – nevezhetünk föderatív hatalomnak”.<sup>4</sup>

A végrehajtó és a föderatív hatalmak közötti különbség lényege az, hogy az előbbi a törvények társadalmon belüli végrehajtását szolgálja, az utóbbi pedig a közösség külső biztonságának és érdekének a védelmét. Locke a hatalomfelfogáshoz a társadalmi szerződést veszi alapnak, ez leginkább a föderatív hatalom idézett megfogalmazásánál érhető tetten.

Ugyanakkor a hatalmi ágak megosztása csak korlátozottan érvényesült Locke rendszerében. Az elválasztást ugyanis csak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között tartja szükségesnek az ‘emberi gyarlóság’ miatt, a végrehajtó hatalom és a föderatív hatalom egymástól független gyakorlása szerinte kizárt.<sup>5</sup>

Az érdek-összefonódás eme kizárását tartja központi elemnek *Sári János* Locke hatalommegosztási tételét értékelve: „a XVII. században a hatalommegosztás »kormányzati technikává« vált, lényege, hogy olyan módon lehessen általános érvényű szabályt csinálni, hogy ebből a folyamatból az egyéni érdekek – legyen szó monarchiáról vagy az egyes állampolgárok érdekeiről – kirekeszthetők legyenek”.<sup>6</sup>

Alaptalan lenne felvetni Locke elméletével szemben, hogy nem biztosított önálló helyet a bíráskodásnak a hatalmi ágak között. Locke a bíráskodást a hatalom részének tekintette, amelyre szükség van a természeti állapot elhagyásához. A hatalom szükségességét ugyanis a természeti állapotból való elmozdu-

<sup>3</sup> John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat, 1986. 142–143.

<sup>4</sup> LOCKE i. m. 143.

<sup>5</sup> LOCKE i. m. 142. és 144.

<sup>6</sup> SÁRI János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. *Társadalmi Szemle*, 1990/10. 70.

lással igazolta, ott ugyanis

„[először] nincs olyan érvényes, rögzített és ismert törvény, amelyet közös beleegyezéssel elfogadtak volna, és amelyről elismernék, hogy a jó és a rossz mértéke, valamint a köztük felmerülő összes nézeteltérés eldöntésének közös mértéke. [Másodszor] nincs olyan ismert és elfogulatlan bíró, aki az érvényes törvénynek megfelelően, tekintélyvel el tudná dönteni az összes vitákat. [Harmadszor] hiányzik az a hatalom, amely megalapozná és alátámasztaná a helyes ítéleteket, és biztosítaná a kellő végrehajtását”.<sup>7</sup>

Locke tehát a hatalom részének a törvényhozást, a bíraskodást és a végrehajtást tekintette, azonban nem tekintette ezeket hatalmi ágaknak.<sup>8</sup> A bíraskodás tehát a természeti állapottól való elmozdulás szükséges eleme, de nem önálló hatalmi ág. A föderatív hatalom viszont épp fordítva; önálló hatalmi ág, de közvetlenül a természeti állapotból következik, így értelemszerűen nem értékelhető az attól való elmozdulás elemeként.

Mindezek alapján Locke központi mondanivalója a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elméleti és gyakorlati elválasztása. A törvényhozás gyakorlatára vonatkozó híres tétele (*King in Parliament*) a kölcsönös hatalom-korlátozásra utal, és emiatt egyes szerzők Locke-ot (is) a *checks and balances* rendszer előfutárának tartják.<sup>9</sup>

## 1.2. A Montesquieu-féle hatalommegosztás

Az európai kontinensen tipikusan *Charles Montesquieu*-t szokás a ‘hatalommegosztás atyjaként’ nevezni; hozzá köthető ugyanis a törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás klasszikus triászának meghatározása. Gyakran idézett mondatai szerint:

„Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba

<sup>7</sup> LOCKE i. m. 127.

<sup>8</sup> Az ebben az összefüggésben említett végrehajtó hatalom nem azonosítható a hatalmi ággént megjelölt végrehajtó hatalommal. Itt ugyanis nem a törvényeket végrehajtó (adminisztratív) hatalomról van szó, hanem a bírósági döntéseket végrehajtó hatalomról.

<sup>9</sup> SÁRI (1990) i. m. 73.

nem ütközik. [...] Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”<sup>10</sup> Az elmélet jelentősége, hogy nem csupán megkülönböztette ezeket a hatalmi ágakat, hanem nála merült fel a legélesebben a hatalom megosztása, az egy kézben összpontosulás kizárása is. Ha ugyanis a különböző hatalmak ugyanazoknak a társadalmi erőknek a kezében vannak, akkor az intézményi hatalommegosztás nem funkcionál rendeltetése szerint.<sup>11</sup>

Sári János összegzése szerint Montesquieu elméletének két legfontosabb pontja a hatalmi viszonyok jognak való alávetése, valamint az állami szervek, illetve az állami funkciók törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás szerinti meghatározása.<sup>12</sup>

## 2. A hatalmi ágak elválasztásának modern tartalma

Az alkotmányjogi jogirodalom egyik kurrens kérdése, hogy Montesquieu több mint kétszáz éves gondolatai mennyiben vehetőek figyelembe a jelenkori hatalomgyakorlás kialakításában és megértésében, illetve figyelembe vehetők-e egyáltalán. Erre a kérdésre számos szerző tollából több eltérő válasz született. Jelen fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy az ezzel kapcsolatos főbb nézeteket csoportosítsuk, illetve az egyes elméletek közös jellemzőit összegyűjtsük.

Elsőként különbséget tehetünk a hatalommegosztást (nyíltan vagy burkoltan) tagadó és a hatalommegosztás (valamilyen formáját) elismerő nézetek között. Ez utóbbiak között három irányzatot különítünk el: (1) a komplex hatalommegosztást, (2) a parlamentarista hatalommegosztást, valamint (3) a ‘modernizált Montesquieu’ irányzatát. Mind az elnevezés, mind a tipizálás önkényes, de – reményeink szerint – kifejezik a hatalom természetével és a hatalmi ágakkal kapcsolatos szemléletbeli különbségeket. A csoportosítás során nem vállalkozhatunk minden elmélet ismertetésére és besorolására, sőt arra sem teszünk kísérletet, hogy különbséget tegyünk ‘fontos’ és ‘kevésbé fontos’ elméletek között. Nem az elméleteket kívánjuk ismertetni, hanem a gondolkodási irányokat.

<sup>10</sup> Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 245.

<sup>11</sup> Sári János összegzése a Montesquieu–féle hatalommegosztásról. SÁRI (1990) i. m. 75.

<sup>12</sup> SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995. 37.

### 2.1. A hatalommegosztás tagadása

A hatalommegosztást tagadó nézetek léte szinte egyidős magával a hatalommegosztás elméletével. E nézetek közös eleme, hogy nem a hatalom gyakorlásának funkció szerinti elválását, az egyes hatalmi ágak közti munkamegosztást tagadják, hanem a különböző hatalmak mellérendeltségét.

E nézetek *Jean-Jacques Rousseau*-ra vezethetők vissza, aki a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megkülönböztetését elismerte ugyan, de azok megosztását nem. Rousseau a népszuverenitás elvét alapul véve a 'legfőbb hatalom' szükségességét vallotta, amelyet a néppel azonosított, és amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen. A társadalmi szerződésben megfogalmazott tétele szerint „ha a nép feltétlen engedelmisséget ígér, ezzel a tétével megszűnik népnek lenni, amely pillanatban valaki mint úr lép fel, nincs többé főhatalom, és attól kezdve a politikai testület megsemmisült”.<sup>13</sup> Rousseau a törvényhozót nem a törvény szerkesztőjével (megszövegezőjével) azonosítja. Nem a szerkesztő alkotja a jogot, hanem az a nép (főhatalom), amely a törvényt kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadta. Így bár megkülönböztet törvényhozó és végrehajtó hatalmakat (a kettő közötti relációt az erő és az akarat viszonyával jellemezte), de az előbbit a népre, az utóbbit egy szűkebb testületre bízta; e kettő között pedig elképzelhetetlen az egyensúly.<sup>14</sup>

Szintén ellentétnek tartja a népszuverenitás elvével a hatalmi ágak elválasztását a marxista jogelmélet. Eszerint „az államhatalom megosztása és egyensúlya olyan társadalmi egyensúlyt tükröz, amelyben a hatalomra törő osztály még nem képes kiűzni a hatalom egészéből az előző uralkodó osztályt, hanem megelégszik azzal, hogy a jelentősebb kulcspozíciókat megszállja. [Így ez a] *kettős hatalom* és a hozzá kapcsolódó hatalommegosztás csak átmeneti jellegű.”<sup>15</sup> A marxista jogelmélet tehát a hatalommegosztást szükségszerű kompromisszumnak tekintette, amely a történeti fejlődés során lépés volt ugyan a feudalizmus felszámolásában, de semmiképp sem jelentette a végállomást. Ugyanis

„[a] szocializmus győzelme után az új államban teljesen megváltozik a helyzet. Amíg a tőkés konkurenciája a magántulajdonért, a termelőeszközökért és a profitért folyó verseny a különböző rétegeket szembeállítja egymással, addig a munkásosztályban ilyen kibékíthetetlen

<sup>13</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Kolozsvár, Kriterion, 2001. 49–50.

<sup>14</sup> Vö. ROUSSEAU i. m. 68. és köv., ill. 91. és köv.

<sup>15</sup> BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967. 174.



ellenétek nincsenek – tekintettel arra, hogy tagjainak viszonya a termelőeszközökhöz egyforma. [...] Az államhatalom tehát a szocialista viszonyok között több értelemben is egységes: elsősorban osztálybázisa miatt, másodsorban az általa képviselt osztályakarát miatt”.<sup>16</sup>

E felfogás tehát érdekazonosságot feltételezett az államon belül, amely mellett nem válik szükségessé a hatalom tagozódása. A hatalom egységének marxista elmélete azonban itt sem jelentette a hatalom funkcionális munkamegosztásának tagadását. *Bihari Ottó* az 1936-os szovjet alkotmány példáján négy fő szervtípust különböztetett meg: (1) az államhatalom szerveit, (2) az államigazgatási szerveket, (3) a bíróságot és (4) az ügyészséget.<sup>17</sup>

A szocializmus államszervezeti felfogásának viszont az volt a kiindulópontja, hogy az elsőként említett államhatalmi szerveket olyan legitimációs bázisnak tekintette, amelyből minden más hatalom eredeztethető. Ennyiben tehát a marxista hatalomfelfogás rokonítható a Rousseau-ival, azzal a fontos eltéréssel, hogy amíg Rousseau a hatalmat a *volonte general*-ra, azaz a népre vezetett vissza, addig a marxista koncepció az állami szerveknek tulajdonított döntő jelentőséget.

A hatalmi ágak elválasztásának tagadása más, modernizált, demokratikus formákban is megjelenik. Ezek az álláspontok a parlament közvetlen legitimációját helyezik előtérbe, és minden más közhatalom gyakorlását a parlamentre vezetnek vissza. *Szabó József* álláspontja szerint a szabad parlamentet a másik két hatalmi ág nem, csak a választások korlátozhatják.<sup>18</sup> A hatalommegosztás kritikáját fogalmazza meg *Pokol Béla* is, aki az angol parlamentarizmus modelljét alapul véve megállapítja, hogy nem a hatalom megosztása jelenti a garanciát, „hanem az, hogy a teljhatalommal rendelkező kormány leváltható, a szabad sajtó révén a visszaélései nyilvánosságra kerülhetnek, és ez a szavazatok százazreit viheti el tőle, végső soron bukását okozza, és csak a törvénynek alávetettsége valósul meg”.<sup>19</sup>

Ez az álláspont tehát a hatalomnak nem a funkcionális megosztása, hanem az időbeli korlátozása mellett érvel; a hatalom nép általi, rendszeres választáson történő leválthatóságában látja a garanciát. Emiatt lényegi különbség van a diktatórikus és demokratikus nézetek között; az előbbiek esetében a demok-

<sup>16</sup> BIHARI i. m. 176–177.

<sup>17</sup> BIHARI i. m. 179.

<sup>18</sup> SZABÓ József: *Ki a káoszból, vissza Európába*. Budapest, Kráter, 1993. 141.

<sup>19</sup> POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, SZTE, 2000. 435.

ratikus legitimációs láncolat hiányzik. Az ugyanis a hatalom koncentrációját eredményezheti, ha egy adott szerv megbízatása nincs időben korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy az egyes hatalmi szervek megbízatása időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség a megbízatás megújítására, ami egyúttal a mellőzhetetlen legitimáltságot is garantálja.<sup>20</sup> Megjegyzendő, hogy ez az érvrendszer a többségi demokráciát részesíti előnyben a konszenzusos demokrácia helyett: azon alapul, hogy a népképviselői szerv a többségi akaratot képviseli és annak minél kisebb számú jogi kontrollja legyen.<sup>21</sup>

Ezt a megoldást gyakran nevezik a parlamentarizmus westminsteri modelljének. Megjegyezzük azonban, hogy az angol közjogi berendezkedésben sem beszélhetünk a hatalom, illetve a parlament korlátlanságáról és korlátozhatatlanságáról, hiszen a parlament – ahogy azt *Edward Coke* bíró még 1610-ben megfogalmazta – alá van vetve a szuverenitás teljessége által alkotott elveknek.<sup>22</sup> Ezek az elvek pedig a bírói döntésekben jutnak érvényre. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a legújabb angol alkotmányfejlődés lépéseket tett a kartális alkotmány irányába (Human Rights Act 1998, House of Lords Act 1999, Constitutional Reform Act 2005),<sup>23</sup> amely tovább korlátozza a parlament ‘mindenhatóságát’. További fontos korlátozása a hatalomnak az Egyesült Királyságban az alkotmányos szokások igen erős jelenléte, amelyek – ha nem is alkotmányjogi értelemben – de jelentős korlátaikat képezik a parlament hatásköreinek. Az Egyesült Királyságban ugyanis magától értetődő, hogy a parlament nem tesz meg mindent, amire formál jogilag kiterjed a hatásköre.

Egyetértünk *Petrétei Józseffel*, miszerint a „hatalomgyakorlás időbeli korlátjának az alkotmányos demokráciákban komoly jelentősége van, és bizonyos hatalmi ágaknál az érvényesítése mellőzhetetlen, de *ezt az elvet nem szabad abszolutizálni*”.<sup>24</sup> A temporális korlátozás tehát a demokratikus berendezkedés fontos, de semmiképpen sem kizárólagos eleme.

A hatalommegosztást tagadó nézetek közös eleme, hogy a népképviselői szervet kiemelik a többi hatalmi ág közül, azon az alapon, hogy az közvetle-

<sup>20</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 168.

<sup>21</sup> A többségi elv kritikáját lásd részletesen SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat, 2008. 21. s. köv.

<sup>22</sup> KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2003. 382.

<sup>23</sup> JAKAB András: Mire jó az alkotmány? *Kommentár*, 2010/6. 13.

<sup>24</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 169.

nül a népre vezetheti vissza legitimitását. Kétségtelen, hogy (a magyar alkotmánybíróági gyakorlatban) a ‘demokratikus jogállam’ fogalomból levezetett demokratikus legitimitáció elvéből az következik, hogy közhatalom csak akkor gyakorolható, ha annak forrása végső soron a nép, azaz a közhatalom gyakorlásának a népre visszavezethetőnek kell lennie. A demokratikus legitimitáció közvetlen, ha a közhatalom gyakorlására vonatkozó felhatalmazás közvetlenül a néptől származik, és közvetett, ha a választások, kinevezések hibátlan láncolata végső soron visszavezethető a néphez.<sup>25</sup> Az azonban megkérdőjelezhető, hogy hierarchikus viszony keletkeztethető a közvetlen és a közvetett legitimitációval rendelkező személyek és szervek között.

## 2.2. A hatalommegosztás irányai

A tagadó nézetekkel szemben a jogirodalom döntő része elismeri a hatalommegosztás létét. Jelentős eltérések figyelhetők meg azonban az egyes irányzatok között, hogy a hatalommegosztást milyen tartalommal kívánják kitölteni.

### 2.2.1. Komplex hatalommegosztás

Ennek az irányzatnak a komplexitását az adja, hogy a hatalom (és a hatalomgyakorlás) belső szerkezetét nem csupán a Montesquieu-i triász, illetve a közhatalmak keretén belül vizsgálják, hanem megfigyelésüket kiterjesztik az alkotmányjog klasszikus szféráján kívüli kérdésekre is. E tekintetben az irányzat gyakorlatias, és a hatalom tényleges működését, a hatalmi tényezőket kutatja.

Ez a megközelítési mód jellemezte *Bibó István* 1947-ben elmondott akadémiai székfoglalóját, amelyben arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen modern tartalommal lehet megtölteni az államhatalmak elválasztásának elvét. Nézete szerint „a zsarnokság megakadályozásához nem arra van szükség, hogy mereven elválasszunk minden hatalmi centrumot, hanem az, hogy ne lehessen ellenőrizetlenül közhatalmat gyakorolni.”<sup>26</sup>

Elméletének lényege, hogy a történeti fejlődés során új (a Montesquieu-i hármas felosztást meghaladó) hatalmi ágak jöttek létre. Ezek közé sorolta a

<sup>25</sup> Lásd 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

<sup>26</sup> Bibó gondolatát idézi GYÖRFI Tamás – JAKAB András: „2. §” [Alkotmányos alapelvek; ellenál-lási jog]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 205.

gazdaságot, tekintettel arra, hogy az államhatalom a modern gazdasági fejlődés következtében sokkal szélesebb gazdasági tevékenységet folytat, a szellemi életet, a kultúrát és a bürokráciát. Ez utóbbit – az eltérő ideológiai megközelítés ellenére – megvalósultnak látta mind az Egyesült Államokban, mind a Szovjetunióban, az előbbiben a ‘managerek forradalmaként’, az utóbbiban ‘racionalizált üzemszerűségként’ értelmezve azt.<sup>27</sup>

Hasonlóan meghaladottnak tartja Montesquieu felfogását *Takács Albert*, aki azt a XVII–XVIII. századi alkotmányos állam mechanikus államfilozófiájának tekinti, mivel Montesquieu elméletében a törvényhozás és a végrehajtás – hatalommegosztási viszonyok között sem mellőzhető – kapcsolata alapvetően negatív jellegű. Ez pedig az idő próbáját nem állta ki.<sup>28</sup> Tézise szerint az alkotmányos hatalommegosztás helyett a politikai hatalommegosztás vált jelentőssé, amelynek lényege, hogy a törvényhozó politikailag nem egységes. Így a törvényhozó–végrehajtó megosztás helyett a kormány–ellenzék megosztását hangsúlyozza.<sup>29</sup>

### 2.2.2. Parlamentarista hatalommegosztás

Takács szerint „a hatalommegosztás elvének első látványos kudarca, hogy a parlamentáris kormányformák megjelenésével a pozitív alkotmányokban is kezdetét veszi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása”.<sup>30</sup> Ugyanezt még sarkosabban fogalmazza meg *Paczolay Péter*:

„A 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. [...] Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is”.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Bibó István összegyűjtött munkái*. Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1982. 556–558.

<sup>28</sup> TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közöny*, 1993/6–7. 209. és 211.

<sup>29</sup> TAKÁCS i. m. 215–216.

<sup>30</sup> TAKÁCS i. m. 214.

<sup>31</sup> PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai.

Az irányzat a parlamentarizmus alapvető sajátosságából indul ki, amely szerint a parlamentnek felelős kormány rendelkezik a parlamenti többség bizalmával; ezért érdekazonosság van köztük, ugyanaz az 'erő' irányítja őket, így a két hatalmi ág nem válik el. E politikai hatalmat viszont ellensúlyozza és ellenőrzi a 'semleges hatalom'.<sup>32</sup> E semleges hatalomba tartozik a bíróság és az Alkotmánybíróság, esetleg az ombudsman és az államfő.

Ezt az álláspontot követi az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozata is:

„a törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja. Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza].”

A parlamentarista hatalommegosztás abban különbözik a komplex irányzattól, hogy megmarad az alkotmányjog paradigmáján belül, *közhatalmak* egymással való viszonyát vizsgálja és nem közhatalmon kívüli tényezők (pártok, média stb.) szerepét.

A parlamentarista hatalommegosztás gyakorlatilag két hatalmi tényező, a politikai hatalom és az ellenőrző hatalom kettősségét vallja. Legfontosabb különbségnek pedig azt tartja, hogy a politikai hatalom (parlament, kormány, önkormányzat) politikai alapon (ideológiai értékválasztás alapján) hoznak döntéseket. Ezzel szemben az ellenőrző hatalom (alkotmánybíróság, bíróság, államfő, ombudsman stb.) jogi döntéseket hoz; döntéseiket valamilyen jogi autoritásra vezetik vissza.

---

In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010. 235.

<sup>32</sup> GYÖRFI–JAKAB i. m. 206.

### 2.2.3. „Modernizált Montesquieu”

Montesquieu elméletének meghaladottsága nem általánosan elfogadott tétel a jogtudományban.<sup>33</sup> E nézet képviselői a három klasszikus ág megosztásában kívánják az államszervezetet megérteni, Montesquieu nézetét nem elvetik, hanem modern tartalommal töltik meg. E modern tartalom abban rejlik, hogy a Montesquieu-i államszervezetet nem mechanikusan vizsgálják (amellyel szemben jogos kritikát fogalmaz meg Takács), hanem funkcionálisan; nem azt elemzik, hogy milyen hatalmi ágak vannak, hanem hogy a hatalom egyes ágaira milyen *tevékenység* jellemző.

Valamely hosszú időn keresztül működő és bizonyított elmélet pusztán amiatt nem válik meghaladottá, hogy új kutatások, empirikus megfigyelések a korábbiakat nem igazolják. A newtoni mechanikát sem kellett újragondolni amiatt, mert az atomok mozgása nem *Isaac Newton* törvényeit követik. Ezek az eredmények nem megdöntik a korábbi nézeteket, hanem kijelölik az érvényességi tartományukat; Newton esetében ez azt jelentette, hogy egészen kicsi dolgokra nem alkalmazható az elmélete.<sup>34</sup>

Hasonlóan látjuk a hatalommegosztás jelenét. Egyes politikai folyamatok ugyan nem írhatók le Montesquieu gondolataival, más kérdésekre viszont, mint a hatalmi ágak természete, *A törvények szelleméről* c. műben foglaltak alkalmazhatók. Kétségtelen, hogy a hatalom természete komplexebb az ott leírtaknál, és a klasszikusokon kívül új tényezők is befolyásolják a hatalom működését, továbbá az is, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak között több személyi és szervezeti összefonódás figyelhető meg.

Az elv eredeti meghatározása ugyanis az államhatalmi ágakat szervezeti (institucionális) értelemben különítette el, az egyféle hatalom – egyetlen szervezet gondolatára épült.<sup>35</sup> Ez a gyakorlatban a sok új intézmény megjelenésével már nem alkalmazható. Amire viszont jól alkalmazható a hatalommegosztás klasszikus tana, az az állami hatalom egyes funkciói. A mai államszervezet szabályai nem zárják ki azt, hogy háromféle állami hatalomról beszéljünk, amikor az egyes hatalom-hordozó szervezetek egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk. A Montesquieu-féle hatalmi triász elfogadása és alkalmazása pedig alkalmas

<sup>33</sup> Egyes alkotmányjogi tankönyvek ez alapján dolgozzák fel az államszervezeti részt, lásd TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

<sup>34</sup> MÉRŐ László: *Az érzelmek logikája*. Budapest, Tericum, 2010. 44.

<sup>35</sup> VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 5.

arra, hogy a hatalom–hordozókat ennek alapján csoportosítsuk és hasonlítsuk össze.<sup>36</sup>

Erre tekintettel a továbbiakban a mai magyar alkotmányos berendezkedés egyes elemeit funkcionális megközelítésben közelítjük meg és elemezzük. Ebből kiindulva a törvényhozó hatalom tevékenységét az jellemzi, hogy általánosan kötelező magatartási szabályokat *alkot*, a végrehajtó hatalom az általánosan kötelező magatartási szabályokat hatósági jogkörben az egyedi esetekre *vonatkoztatja*, a bíraskodó hatalom pedig *dönt* az általános magatartási szabályok alkalmazásával kapcsolatban felmerülő jogvitákban.<sup>37</sup>

Rögzítenünk kell azt is, hogy a hatalommegosztás három ismertett irányzata nem zárja ki egymást; az egyik elfogadása nem jelenti a másik kettő elutasítását, csupán azt, hogy egyes irányzatok más tényezőket emelnek ki a hatalommegosztás jelenének vizsgálata kapcsán.

### 3. A hatalommegosztás természete

Az 1789-es francia Deklaráció XVI. cikke szerint „az olyan társadalomban, amelyből [a] jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.

Ezt az alapelvet az Alkotmánybíróság már kezdeti működése során rögzítette, rámutatott, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.<sup>38</sup> Részletes tartalmát viszont csak később bontotta ki:

„[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírósági gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási ga-

<sup>36</sup> VARGA (2013) i. m. 5.

<sup>37</sup> A bíraskodó hatalmat hasonlóképp ragadta meg az 53/1991. (X. 31.) AB határozat: „a bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválna a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt.”

<sup>38</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

ranciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. [...] Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése”.<sup>39</sup>

Az alkotmánybíróági döntésekkel egybehangzóan megállapítható, hogy a hatalommegosztás természete kettős; egyrészt a jogállam fogalmi eleme, másrészt racionalizáló elv, amely magyarázza az államszervezet működését, feladatát, hatásköreit, egymáshoz való viszonyát.<sup>40</sup> E kettősségre hívja fel a figyelmet *Trócsányi László* is, aki szerint a „hatalommegosztás elve mára már szorosan kapcsolódik a materiális jogállamiság elvéhez, annak elemét képezi, de egyben az alkotmányosság önálló alapelve, az alkotmányos berendezkedés alapvető szabálya is.”<sup>41</sup>

A jogirodalomban megfigyelhetők súlyponti eltérések annak függvényében, hogy az egyes szerzők az alapelvi, vagy a normatív jelleget emelik-e ki. Az alapelvi jelleg mellett érvel Takács, aki szerint a hatalommegosztás nem jogi norma, dogmatikai szerkezete önálló (jogi) normativitást nem eredményez.<sup>42</sup> Szintén az alapelvi jelleg hangsúlya érezhető a 2/2002. (I. 25.) AB határozaton, amely rámutat, hogy „a hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének, a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását.”

<sup>39</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

<sup>40</sup> GYÖRFI–JAKAB i. m. 200–201.

<sup>41</sup> TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012. 74.

<sup>42</sup> TAKÁCS i. m. 264. Megjegyzendő, hogy maga Montesquieu is a hatalommegosztással összefüggésben ‘vezérelveket’ említ, azok természetének részletezése nélkül. MONTESQUIEU i. m. 71.



Inkább a normatív elem válik viszont hangsúlyossá Petréteinél, aki arra hivatkozik, hogy a jogállamiság az állam közhatalmi tevékenységének korlátait rögzíti, amely szerint az állami beavatkozás mértékét a jog határozza meg. Véleménye szerint a materiális jogállamhoz feltétlenül hozzátartozik, hogy minden szerv a saját hatáskörét gyakorolja, a törvényhozó sem rendelkezhet korlátlan kompetenciával.<sup>43</sup> Szintén a hatásköri szabályokat emeli ki Varga Zs. András, aki a hatalommegosztásból levezeti egyrészt, hogy egy meghatározott feladat csak egy szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozhat, másrészt minden más szervezetnek a hatáskör gyakorlására jogosult szervezettel szembeni befolyását ki kell zárni vagy legalábbis korlátozni kell oly módon, hogy a befolyásolás csak előre meghatározott feltételek mellett történhessen. Felhívja ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy a hatalmi ágak között megosztott hatalom az állami főhatalom része, a rész-hatalmak gyakorlásának harmóniában kell maradnia.<sup>44</sup>

Szükséges leszögezni, hogy a hatalommegosztás alapelvi és normatív jellege nem kizárói egymásnak, így az egyes nézetek között nincs kibékíthetetlen ellentét.

A hatalommegosztás elve tehát egyrészt alapelv.<sup>45</sup> Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást, továbbá segíti a jogalkotót a szabályozás kialakításánál. A hatalommegosztás alapelve tehát befolyásolja, hogy az egyes közhatalmi szerveket a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) milyen hatáskörökkel, feladatokkal ruház fel.

A hatalommegosztás azonban – a jogállamiságon keresztül – önálló norma is. A materiális jogállamiság, mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek egyike a hatalommegosztás. Erre tekintettel a hatalommegosztás nem csupán rendező elve, hanem alkotmányossági mércéje is a tételes jogi szabályoknak.<sup>46</sup>

A hatalommegosztást – akár mint alapelvet, akár mint önálló normát értjük – nem formális értelemben kell felfogni. A hatalommegosztás nem akkor érvényesül, ha nem ugyanaz a személy (szervezet) gyakorolja a különböző funkciókat, hanem akkor, ha a közhatalom gyakorlóit az alkotmányos keretek között *ténylegesen is képesek* egymást fékezni és ellensúlyozni. Az alkotmány önmagában ezt az állapotot nem képes biztosítani; a fékek és ellensúlyok gyakorlati

<sup>43</sup> PETRÉTEI József: Jogállam és hatalommegosztás. In: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, JPTE, 1996. 8–9.

<sup>44</sup> VARGA (2013) i. m. 2.

<sup>45</sup> Ezt a jelleget hangsúlyozza az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése

<sup>46</sup> GYÖRFI–JAKAB i. m. 201.

működése az alkotmányos szokások és a politikai kultúra szintjén is múlik. Az viszont az alkotmány feladata, hogy a hatalommegosztás tényleges működésének kereteit biztosítsa.

#### 4. Az alkotmányos szervek együttműködése az Alaptörvényben

Amíg Európában az alkotmány vezérelveként általában a jogállamiságot szokás megnevezni, addig Amerikában az államszervezeti kérdések rendező elve a hatalmi ágak elválasztása. Európában, bár mindegyik állam alkalmazza, csupán pár alkotmány nevesíti a hatalmi ágak elválasztását, és ezt az elvet a magyar Alkotmánybíróság is a jogállamiság elvéből vezette le.

Az Alaptörvény újítása, hogy a C) cikk (1) bekezdése immár szövegszerűen is az állam működési elveként rögzíti a hatalmi ágak elválasztását, és ezzel tovább erősíti annak érvényesülését. Ezzel az Alaptörvény szövegszerűen is leszámol a szocializmus hatalom egységét hirdető ideológiájával, amely az Országgyűlést olyan 'szuperhatalomként' tüntette fel, amely a népszuverenitásból eredő összes jogot gyakorolta.<sup>47</sup> A hatalommegosztás központi gondolata tehát, hogy nincs 'mindenható' intézmény az államszervezetben, és minden hatalmi ágra szükség van a rendeltetésszerű működéshez.

A gyakorlat azt mutatta, hogy az institutionális hatalommegosztás, az egyes hatalmi szervek éles elválasztása nem működik. Óhatatlan, hogy a végrehajtó hatalom is jogosult legyen a normaalkotásra és a jogalkalmazásra, létezik bírói alkotta jog stb. Ezért a hatalmi ágak merev elválasztása helyett a *checks and balances* elv került előtérbe, amely a demokrácia lényegét nem a közhatalmi tevékenységek funkció szerinti elválasztásában látta, hanem abban, hogy az egyes hatalmi ágak kölcsönösen fékezik és ellensúlyozzák egymást.

Bár a *checks and balances* elv gyakorlati alkalmazása Magyarországon is ismert, ezt az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában kiegészítette egy másik elvvel: az alkotmányos szervek együttműködésével.

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott:

„[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között:

<sup>47</sup> A népköztársasági Alkotmány ezt a fordulatot mindvégig (a rendszerváltásig) tartalmazta, előbb a 10. § (2) bekezdésében, majd a 19. § (2) bekezdésében.

1. a hatalommegosztás elve,
2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége,
3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása,
4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.”

Az alkotmányos szervek együttműködésének elve nem jelenti a hatalmi ágak elválasztásának sérelmét, épp ellenkezőleg. Ha létezne ‘szuperhatalom’, akkor a többitől nem kellene együttműködést várni, csak engedelmességet – a ‘szuperhatalom’ egyedül is megoldhatna minden felmerülő problémát. Mivel azonban a hatalommegosztás rendszerében ilyen nincs, a közös célt csak együtt érhetik el. Az egyes alkotmányos szervek eszközrendszere eltérő, és ezek együttese képes csak a társadalmat helyes irányba terelni. Mindezt magába sűríti a hatalommegosztás elve.

Az alkotmányos szervek együttműködésének jogon túli vetületei vannak. Ez az elv a ‘közjogi fair play’. Hétköznapi értelemben a *fair play* nem azt jelenti, hogy szabályszerűen játszunk, hogy betartjuk az előírásokat. Ehelyett az a hozzáállás tekinthető fair-nek, amely figyelembe veszi a másik fél szempontjait, akkor is, ha a szabálykönyv erre vonatkozóan nem tartalmaz előírást. És ezt azért tesszük, mert bízunk abban, hogy hasonló esetben a másik fél is így tesz, amikor nekünk lesz rá szükségünk.

Mit jelent ez az alkotmányjogra kivetítve? Az alkotmányos szervek együttműködéséből álláspontom szerint két követelmény származik.

1) Az egyik, hogy mindegyik segíti a másikat a hatáskörök gyakorlásában. Ezzel összefüggésben érdekes szabályt ír elő az N) cikk (3) bekezdése, amelyből következően az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek a működésük során kötelesek tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást.

Aligha vitatható, hogy a költségvetési tervezés az Országgyűlés, a költségvetési gazdálkodás pedig a Kormány feladata. Az alkotmányos szervek együttműködése jegyében más szerveknek – lehetőségeikhez képest – segíteniük kell a parlamentet és a kormányzatot e feladatok ellátásában.

Ez természetesen nem vezethet hatáskörök megtagadásához. Az N) cikk (3) bekezdése egy alapelv. Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást. Ha a tételes jog egyértelmű, akkor azt kell követni. Az N) cikk (3) bekezdése és az ott megfogalmazott alkotmányos szervek együttműködése te-

hát nem azt kell, hogy jelentsék, hogy az önkormányzatok, bíróságok semmiben sem fogják érinteni a központi költségvetést, hanem azt, hogy lehetőségeikhez mérten segítik a parlamentet és a kormányt alkotmányos feladataik ellátásában.

Az N) cikk (3) bekezdésének tehát önálló normatív tartalma nincs. Az Alkotmánybíróság és a bíróságok amúgy is kötelesek együttműködni a parlamenttel és a kormányzattal, azt pedig nem jelenti ez a bekezdés, hogy erre tekintettel megtagadhatnák hatáskörük gyakorlását. Épp ezért nem szerencsés az N) cikk (3) bekezdése, mert e mögött az a bizalmatlanság rejlik, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az önkormányzatok nem tisztelik a költségvetést, ezért kell ezt külön előírni számukra.

2) Ez azért is problematikus, mert az alkotmányos szervek együttműködésének másik következménye a bizalmi elv. Az a bizalom, hogy a másik szerv ugyanannak az alkotmánynak a megőrzésére és erősítésére törekszik – értelemszerűen a saját eszközeivel.

A bizalmi elvből következik az is, hogy az Alkotmánybíróság nem dönthet jogszabályok célszerűségéről, gazdaságosságáról, erkölcsi helyességéről, csupán azok alkotmányosságáról. Ez kétélű: olykor az Alkotmánybíróságnak a gazdaságos, célszerű jogszabályokat is meg kell semmisítenie, ha azok nem felelnek meg az alkotmánynak, máskor meg épp fordítva: a gazdaságtalan, célszerűtlen, igazságtalan jogszabályokat is 'futnia kell hagynia', ha azok az alkotmányt nem sértik. Az Alkotmánybíróságnak – az alkotmányos szervek együttműködéséből következően – bíznia kell abban, hogy a politikai hatalmi ágak jól látják el feladatukat, és igazságos, célszerű és gazdaságos döntéseket hoznak. E téren mércéjüket nem veheti át és nem szólhat bele más szervek döntési szempontjaiba.<sup>48</sup>

A bizalmi elv az Alaptörvény normaszövegében is megjelenik. A 28. cikk értelmében a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez is magától értetődő, az alkotmányos szervek együttműködéséből következik; a bíróságoknak feltételezniük kell, hogy a politikai hatalmi ágak is rendeltetészerűen látják el feladataikat.

Természetesen a bizalmi elvnek fordítva is működnie kell: a parlamentnek és a kormányzatnak pedig abban kell bíznia, hogy a bíróságok és az Alkotmánybíróság ugyanúgy az Alkotmány és a jogszabályok érvényesülését célozzák, mint ők maguk.

<sup>48</sup> Ld. 59/1995. (X. 6.) AB határozat.

Az alkotmányos szervek együttműködésének alapja a bizalom. Ha a kölcsönös bizalom megbomlik, akkor az intézmények között csak rivalizálás lesz, együttműködés nem.

Mit jelent tehát az alkotmányos szervek együttműködése? Nem elvtelen oportunizmust, és nem is kényszerű kompromisszumokat. Hanem azt, hogy az egyes szervek össze tudnak fogni a társadalom, a közjó szolgálatára, mindegyik a maga térrétegében belül, és a másik szervben nem riválist látni, hanem azt a szervet, amelyik ugyanannak a célnak elérésére törekszik. Ez azonban már szemléletmódbeli kérdés. Szemléletet pedig nem lehet normatív eszközökkel előírni.

## II. ALKOTMÁNYOZÓ ÉS TÖRVÉNYHOZÓ HATALMAK

### 1. Elvi elhatárolás

Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom közti különbség feltárásához az alkotmány és a törvény eltérő jellegét kell elemezni. Magának az alkotmánynak sem egyszerű a jelentését feltárni; az 'alkotmány' fogalma mögött több értelmezés húzódik meg, amelyek nem egymás alternatívái, hanem egymást kiegészítve adják az alkotmány jelentését.<sup>49</sup> Jelen fejezetben – a törvényhozás és az alkotmányozás közti különbségek feltárásához – a formális alkotmányfelfogást vesszük alapul, amely az alkotmányt, mint semleges, leíró jellegű dokumentumot szemléli. Ebben az értelemben az alkotmány a jogrendszer legmagasabb szintű jogszabálya (illetve más megközelítésben az alapja).<sup>50</sup> Az alkotmány tehát nem utalhat tovább más normatív szférába, illetve érvényességét nem eredeztetheti más, felette álló jogi normativitásból. Másfelől, az alkotmányi státushoz tartozó követelmény az is, hogy az alkotmánynak – mint az állam működését meghatározó alapidokumentumnak – rendelkeznie kell az alapvető emberi jogokról, a társadalom berendezkedésének alapjairól és az államszervezet felépítésének és elemei egymással való viszonyának legfontosabb szabályairól.<sup>51</sup>

A törvény az általánosnak tekinthető alkotmányjogi értelemben a legfőbb képviseleti szervek (parlamentek) által, meghatározott alkotmányjogi eljárás útján elfogadott, és általuk törvénynek nyilvánított jogszabályok értendők.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Az egyes értelmezéseket lásd részletesen: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Budapest, Gondolat, 2012. 15. s. köv.

<sup>50</sup> Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (hg.): *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, C. F. Müller, 1987. 638.

<sup>51</sup> A 'kötelező elemeket' is a formális alkotmányfelfogás részeinek tekintjük, mivel ez elemek léte axiológiai értékeléstől mentes; ezeknek az elemeknek alkotmányi szintű deklarálásából nem lehet következtetést levonni sem az államélet 'helyességére', sem a deklarált elvek gyakorlati érvényesülésére.

<sup>52</sup> KISS Barnabás: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.):

Formális megjelenésében hasonlóság van a törvény és az alkotmány között. Mind a kettő normatív jogforrás, mind a kettő általánosan kötelező magatartási szabályt állapít meg.<sup>53</sup> Még nagyobb a hasonlóság az anyagi jogforrás oldaláról: sok államban (így Magyarországon is) az alkotmányozó és a törvényhozó szerv azonos. Jelen fejezetben azt vizsgáljuk, hogy – a hatalmi ágak elválasztása szempontjából – milyen különbség van az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó minőségei között, milyen funkcionális különbségek húzódnak meg a két terület között.

### *1.1. Alkotmányozás és törvényhozás szerepe*

Az alkotmányozás tehát a társadalom alapjainak kijelölését jelenti, azoknak az elvi jellegű szabályoknak a meghatározását, amelyeket a mindenkori kormányzat saját politikájának megfelelően tölthet ki tartalommal. Funkciójából eredően az alkotmánynak alkalmasnak kell lennie arra, hogy több, eltérő értékválasztású kormányzat célkitűzései is megvalósíthatóak legyenek. Ellenkező esetben a parlamenti választások célja tétje csupán a kormányzati irányvonal kiválasztása, hanem az alkotmányos keretek megtartása illetve lecserélése is. Ez azonban permanens alkotmányozást idézne elő; azt eredményezné, hogy a társadalom stabil viszonyítási pont nélkül marad.

*Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest, HVG Orac, 2012. 119.

<sup>53</sup> Megjelenésbeli különbség ugyanakkor, hogy több más alkotmánnyal szemben az Alaptörvény nem tekinti magát jogszabálynak. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése felsorolja a jogszabályokat, amelyek között az Alaptörvény nem szerepel. Emellett a C) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”, az R) cikk (2) bekezdés pedig azt, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”. Az „Alaptörvény és a jogszabályok” fordulat mindkét esetben azt jelenti, hogy – legalábbis a szó szerinti értelmezés alapján – az Alaptörvény nem jogszabály. Korábban ezt a képet árnyalta, hogy a T) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”; ebből a megfogalmazásból az Alaptörvény jogszabályi státusa következett. Az Alaptörvény negyedik módosítása azonban megváltoztatta a T) cikk (1) bekezdését, olyan módon, hogy általánosan kötelező magatartást az Alaptörvény és jogszabály állapíthat meg. Az Alkotmánybírósági gyakorlatból viszont az tűnik ki, hogy nem tartható az a nézet, hogy az Alaptörvény nem jogszabály: az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában érdemben vizsgálta az Alaptörvényhez kapcsolódó Atmeneti rendelkezések alkotmányosságát, annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege alapján az se lett volna minősíthető jogszabálynak. Az a következtetés vonható le tehát, hogy az Alkotmánybíróság fenntartja az elsőként a 42/2005. (XI. 19.) AB határozatba foglalt álláspontját, amely az általánosan kötelező normatív aktusokat jogszabálynak tekinti.

Erre tekintettel minden alkotmány esetében fontos érték a stabilitás. A stabilitás ugyanis önmagában érték. A társadalmi berendezkedés gyakori vagy folyamatos változtatása, még ha rövid távon célravezetőnek mutatkozik is, épp azt a kiszámíthatóságot és biztonságot veszélyezteti, amelyért az állam létrejött.<sup>54</sup> A stabilitás természetesen nem az egyetlen érték, ha nyomós érdek indokolja, szükséges magán az alkotmány szövegén is változtatni. Fontos viszont, hogy – ahogy a Függetlenségi Nyilatkozat 1776-ban megfogalmazta – a változtatásra ne jelentéktelen és múló okokból (*light and transient causes*) kerüljön sor.

Az alkotmány kellően rugalmas kell legyen arra, hogy változó korok, eszmék és értékrendek igényeit szintetizálja. Az alkotmányozás során az értékek szintetizálása, eltérő értékek megjelenítése tehát nem csupán gesztus a társadalmi, politikai kisebbség felé, még csak nem is a pluralizmus elvének a megjelenítéséhez szükséges, hanem az alkotmány stabilitásának, időtállóságának a záloga.

Elvi szinten tehát – szemben a törvényhozással – az alkotmányozás nem a kormányzás eszköze. A parlament törvényhozó tevékenységét megelőzi egy – jellemzően értékválasztás alapján meghozott – döntés, hogy a magatartási viszonyokat milyen módon, irányba akarja alakítani. Ezzel szemben az alkotmánynak nem egyetlen irányt kell kijelölnie, hanem több irány kialakításának keretét kell szolgálnia. A gyakorlatban megfigyelhető ugyanakkor, hogy az alkotmányok nem csupán absztrakt, elvi szintű szabályokat tartalmaznak. Az alkotmányokra általánosan jellemző a programszerű és az azonnal hatályosuló normák vegyítése.<sup>55</sup> Azaz egyes esetekben a norma hosszú távú, absztrakt értékeket tartalmaz, más esetekben pedig egyedi, azonnali feladatokat kíván megoldani. Ilyenkor is fontos kritérium, hogy az azonnal hatályosuló normák ne egyoldalú politikai motivációjúak legyenek, és legfőképp: ne álljanak ellentétben a hosszú távra szóló, absztrakt, programszerű normákkal.<sup>56</sup> Mindez együtt képes biztosítani az alkotmány stabilitását.

Az alkotmányok esetében a stabilitásnak két dimenziója van. Az egyik a társadalmi stabilitás; az, hogy az alkotmány elvi jelentőségű rendelkezéseivel, szabályaival a társadalom jelentős része egyetért. Nem érvényesül a gyakorlatban az az alkotmány, amely a valós társadalmi viszonyoktól elrugaszkodik, még abban az esetben sem, ha a változások ténylegesen előremutatóak.<sup>57</sup> A másik

<sup>54</sup> Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

<sup>55</sup> A tipizálásról lásd részletesebben KOVÁCS István: *Magyar Alkotmányjog I.* Szeged, JATE Kiadó, 1990. 197–205.

<sup>56</sup> CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A régiek óvatossága. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/1. 4.

<sup>57</sup> CSINK–FRÖHLICH (2012) i. m. 29–30. Megjegyzendő, hogy az alkotmány társadalmi stabilitása



elem a politikai stabilitás; ha az alkotmány több eltérő ideológiai oldal célkitűzéseinek megvalósítására is alkalmas, akkor azt több politikai oldal is elfogadja olyan 'közös játékszabálynak' amely hatalma gyakorlásának alapja lehet. Ilyen esetben az egyes politikai erők az alkotmány fenntartásában és nem megváltoztatásában (lecserélésében) érdekeltek.

Teleologikus megközelítésben, az alkotmányozás és a törvényhozás rendeltetését vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az alkotmányozás a kormányzás felett álló tevékenység, amely a keretek kialakítását szolgálja, a törvényhozásnak pedig az a célja, hogy a kormányzásban részt vevő szervek (elsődlegesen a parlament és a kormány) az általánosan kötelező magatartási szabályokat politikai célkitűzéseiknek megfelelően alakíthassák.

### *1.2. Formai különbség*

Az alkotmányozás és a törvényhozás közti gyakori különbség, hogy e két tevékenység gyakorlására eltérő eljárási szabályok alapján kerülhet sor. Több államban az alkotmányozásra (esetleg az alkotmány módosítására) elkülönült szerv jön létre vagy pedig a parlament alkotmányozó aktusát népszavazásnak is meg kell erősítenie. Azokban az országokban pedig, ahol ilyen szabályok nincsenek, tipikus, hogy alkotmányozásra csak különleges eljárási szabályok alapján (pl. két egymást követő parlament megerősítése), vagy legalábbis minősített többséggel kerülhet rá sor.

E szabályoknak elvi jelentősége van, önmagukban értéket közvetítenek.<sup>58</sup> Azt a célt szolgálja, hogy a társadalmi berendezkedés alapjait a demokratikus működés által megkívánt nagyobb mértékű egyetértés, vagyis erősebb legitimitáció biztosítsa.<sup>59</sup> Látható tehát, hogy az alkotmányozáshoz megkívánt szigorúbb eljárási szabályok, a minősített többség megkövetelése az alkotmány sta-

---

talán az egyetlen, amit az alkotmány nem 'hatalmi szóval', nem normatív erejének segítségével ér el, hanem 'meggyőzéssel'. Ez a meggyőző erő legélesebben akkor érvényesül, ha az alkotmány az adott közösség nyelvén beszél, vagyis olyan értékeket, elveket tartalmaz, amelyet a közösség sajátjaként tud elfogadni.

<sup>58</sup> Lásd Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009. A mű alapvetően azt a tézist kívánta cáfolni, miszerint éles határvonal húzódik az alkotmány eljárási és tartalmi szabályai között. Lásd a dolgozat téziseit: [http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=388&file=tothga\\_tezhun.pdf](http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=388&file=tothga_tezhun.pdf)

<sup>59</sup> Vö: SÓLYOM László: „A kétharmad nem tört szám” *Heti Válasz*, 2011. 04. 27. <http://hetivalasz.hu/itthon/a-ketharmad-nem-tortszam-37159> (2012)

bilitásának érvényre juttatását szolgálja. Bár az alkotmányozáshoz szükséges minősített többség elvi jelentősége aligha kérdőjelezhető meg, az elv magát a szabályt nem írhatja felül. Ugyan az alkotmányban megkövetelt kétharmados többség célja, hogy a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait csak többség és kisebbség konszenzusa útján lehessen megváltoztatni, az alkotmány eljárási szabályai nem sérülnek, ha az alkotmány rendelkezéseit az abban megkívánt többséggel, de konszenzus hiányában módosítják.

Mivel a fentiekben kifejtettek szerint a törvényhozás a kormányzás eszköze, a törvények esetében főszabály szerint nem követelmény a parlamenti többség és kisebbség konszenzusa, hanem azokat a parlament egyszerű többséggel fogadja el. Ez a körülmény szorosan kapcsolódik a kormányformához, amit a történeti fejlődés is mutat: Magyarországon épp a parlamentarizmust kiépítő MDF–SZDSZ megállapodás rögzítette, hogy csökkenteni kellett azoknak a parlamenti döntéseknek a körét, amelyek kétharmados többséget igényeltek. Az a tény ugyanis, hogy a legtöbb döntéshez (különösen az alapjogok korlátozásához) alkotmányerejű törvény szükségeltetett, komolyan veszélyeztette az ország kormányozhatóságát. A megállapodásra 1990. május 2-án került sor, amelyben a felek megegyeztek, hogy megszüntetik az alkotmányerejű törvény intézményét, helyébe a 'kétharmados törvény' kategóriát vezették be, azok számát viszont jelentősen, mindössze 20-ra csökkentették.<sup>60</sup> Az Alaptörvény hatályba lépésével a kétharmados törvény elnevezés (tehát azoknak a jogszabályoknak a köre, amelyeket az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával fogad el) sarkalatos törvényre változott. Az Alaptörvény kevesebb, mint 30 témakörben közel 50 hivatkozást tartalmaz sarkalatos törvényre, amely körülbelül azonos az Alkotmány kétharmados törvényre való utalásaival. A Velencei Bizottság kifogásolta a sarkalatos törvény szabályozási körébe utalt törvények nagy számát arra hivatkozva, hogy ez veszélyezteti a többségi döntéshozatalt és a rugalmasságot.<sup>61</sup> Az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása között ugyanakkor a lényeges különbség nem ez, sokkal inkább az, hogy az Alkotmány szabályaival ellentétben az Alaptörvény nem elsősorban az egyes alapjogok, hanem inkább az államszervezet és a társadalmi berendezkedés egyes szabályait rendeli minősített többséggel megállapítani.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László: *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Budapest, Ökonómia Alapítvány, 1991. 428.

<sup>61</sup> A Velencei Bizottság 621/2011. véleménye [CDL–AD(2011)016], 24. pont.

<sup>62</sup> LÓRÁNT CSINK: Sources of Law. In: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus, 2012. 60.

A sarkalatos törvények kapcsán fontos rögzíteni, hogy valamely jogszabály nem attól válik alkotmányi szintűvé, hogy az Országgyűlés milyen többséggel fogadta el, hanem hogy ezt alkotmányozói vagy törvényhozói minőségében tette.<sup>63</sup> A sarkalatos törvényeket is törvényhozó hatalomként hozza tehát az Országgyűlés. Külön említést érdemel, hogy az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdéséből következően az Európai Unióval összefüggésben kötött egyes nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz valamennyi képviselő kétharmadának szavazata szükséges; ez a többség tehát az alkotmányozáshoz (alkotmány módosításához) szükséges többséggel azonos. Az előbbiekből következik ugyanakkor, hogy ebben az esetben sem alkotmányozói minőségében jár el az Országgyűlés, az Európai Unió keretében megkötött nemzetközi szerződések sem alkotmányi szintűek formailag.

Az alkotmányozással kapcsolatos eljárási kérdések kapcsán megemlítendő az a felvetés, amely szerint az Alaptörvényt az országgyűlési képviselők négyötödének szavazatával kellett volna elfogadni.<sup>64</sup> Ennek alapja, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1994. évi XLIV. törvény a korábbi Alkotmány 24. § (5) bekezdését úgy állapította meg, hogy „az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges”.<sup>65</sup> Maga az alkotmánymódosító törvény úgy rendelkezett, hogy a ciklus végén hatályát veszti; így a teleologikus értelmezés alapján egyértelmű, hogy a korlátozást csak arra az országgyűlési ciklusra kívánta bevezetni.

A módosító és a módosított törvény egymáshoz való viszonya azonban hosszú ideig nyitott kérdés volt a jogirodalomban és a joggyakorlatban. Kétségtelen, hogy a kodifikációs gyakorlatból az következik, hogy a módosító jogszabály (jelen esetben az alkotmánymódosító törvény) hatályvesztése nem érinti a módosított jogszabály (az Alkotmány) hatályvesztését. Ezt a kérdést azonban csak

<sup>63</sup> Ugyanezen a véleményen van CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. §” Európai Unió. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 268. Ellentétes álláspontot fogalmaz meg Harmathy Attila alkotmánybíró az 58/2004. (XII. 14.) AB határozathoz csatolt különvéleményében. A kérdéshez lásd még CSINK Lóránt: A közösségi jogon alapuló jogszabályok és a normakontroll. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány húsz éve*. Pécs, PAMA, 2009. 379.

<sup>64</sup> Lásd pl. TÓTH Gábor Attila: „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel”. *Fundamentum*, 2012/4. 69. Hasonló álláspontot képvisel János KIS: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In: Gábor Attila TÓTH (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation*. Budapest–New York, CEU Press, 2012. 4.

<sup>65</sup> A módosítás politikai indoka az akkor kétharmados többségben kormányzó koalíció ‘önkorlátozása’ volt, annak biztosítékeként, hogy az új alkotmány nem fogadható el csupán a kormányoldal szavazatával.

jóval később, a 4/2006. (II. 15.) AB határozat rögzítette normatív tartalommal, jogszabályi szintre pedig csak a 2011-ben hatályba lépett jogalkotási törvény rögzítette. Az 1994-es jogszabálytól pedig aligha várható el a később norma-szintre emelt kodifikációs gyakorlat figyelembe vétele. A négyötödös szabály létét az Alkotmány 2009-es – máig vitatott tartalmú – egységes szerkezetű köz-zététele ‘hozta vissza’ a köztudatba, korábban az alkotmányjogi irodalomban nem merült fel olyan álláspont, hogy az Alkotmány 24. § (5) bekezdése hatály-ban lenne.<sup>66</sup>

Ennek ellentmond, hogy az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása hatályon kívül helyezte az Alkotmány 24. § (5) bekezdését. Mivel azonban a kérdéses rendelkezés már 1998 óta nincs hatályban, a 2010-es hatályon kívül helyezés közjogilag érvénytelen.<sup>67</sup>

A fentiekre tekintettel az állapítható meg, hogy az alkotmányozás és a tör-vényhozás közti eljárási különbségnek elvi jelentősége van, ami az alkotmány és a törvények eltérő rendeltetésével magyarázható.

### 1.3. Felhatalmazás

Az alkotmány műfaji sajátossága, hogy feltétlen érvényesülést kíván a jogrend-szer egészében, ennek hiányában a jog nem lenne – még elvi szinten sem – zárt rendszer. Minden jogszabály érvényességét az adja, hogy megfelel az alkotmány rendelkezéseinek, ezáltal illeszkedik a jog rendszerébe. Ezzel szemben az alkot-mány legitimitása nem a jogból (nem jogi normákból) származik. Az alkotmány legitimációja nem egy meghatározott eljárás vagy tartalom szükségszerű követ-kezménye; sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyása van az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.<sup>68</sup> Az alkot-mány megalkotásához tehát nincs szükség felhatalmazásra, a társadalom (illetve a képviselőiben eljáró szervek) jogi kötöttségek nélkül döntheti el, hogy alkot-e, s ha igen, milyen tartalommal alkot új alkotmányt. Az alkotmányozónak is vannak

<sup>66</sup> Ezt az értelmezést tartja irányadónak JAKAB András: Az Alkotmány kommentárjának fela-data. In: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 64.

<sup>67</sup> Megjegyzendő továbbá, hogy a ‘négyötödös szabály’ kétharmaddal való hatályon kívül helye-zése se vetett volna fel alkotmányossági aggályt, hiszen a szabály hatályon kívül helyezése ugyanolyan többséggel történt volna, mint amilyen többség a szabályt 1994-ben bevezette.

<sup>68</sup> Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. München, Verlag C. H. Beck, 2010. 15.

kötöttségei (meghatározott tartalomnak való megfelelés, politikai kötöttségek stb.) ezek azonban nem a jog szférájából származnak.

Az alkotmányozással szemben a törvényhozáshoz felhatalmazásra van szükség. A kelsen, tágabb értelemben felhatalmazásról beszélünk minden esetben, ha a jogi norma megalkotásának lehetősége (adott esetben: kötelezettsége) egy másik jogi normából származik. Ha a felhatalmazás közvetlenül az alkotmányból származik, akkor a jogalkotói jogkör eredeti.

A törvényhozó hatalom jogalkotási jogköre közvetlenül az alkotmányból ered. Különbség van azonban a tekintetben, hogy egyes esetekben az alkotmány kötelezően előírja valamely törvény meghatározott tartalmú megalkotását (ún. kizárólagos törvényhozási tárgykörök), más esetekben viszont az alkotmány csak lehetőséget ad arra, hogy a törvényhozó hatalom – szabad belátása szerint – szabályozása alá vonjon valamilyen területet. A jogalkotási jogosultság viszont mindkét esetben eredeti, mert – más jogi norma közbejötté nélkül – közvetlenül az alkotmányra vezethető vissza.

Az a körülmény, hogy a törvények megalkotására az alkotmány ad felhatalmazást, kijelöli a törvényhozás jogi kereteit. A törvényhozó hatalom a tárgykör tekintetében szabad (az európai uniós kööttségek között bármilyen tárgykörben alkothat törvényt), de a törvényhozásnak csak az alkotmány tartalmi keretei között van mozgástere, mivel a törvényhozás jogalkotási jogosultsága az alkotmányból származik.

#### *1.4. Az alkotmánymódosító*

Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása során említést kell tenni a parlament alkotmánymódosító hatásköréről is, amely egyes vonásaiban az alkotmányozáshoz, más vonásaiban a törvényhozáshoz áll közelebb.

Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal szemben – említést tesz az alkotmányozás és alkotmánymódosítás közti különbségről. A korábbi Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja csupán „a Magyar Köztársaság Alkotmányának megalkotását” ruházta az Országgyűlés hatáskörébe, amelyből levezethető volt mind egy új alkotmány megalkotásának, mind a hatályos módosításának a lehetősége.<sup>69</sup> Ezzel szemben az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés „megalkotja és módosítja Magyarország

<sup>69</sup> JAKAB András – SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés hatáskörei. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 560.

Alaptörvényét”. Az alkotmánymódosítás tehát a szöveg szintjén elkülönül az alkotmányozástól.

Egyes vélemények szerint az alkotmányozó és az alkotmánymódosító közötti különbség „részben mennyiségi és részben minőségi. Minőségi annyiban, amennyiben az alkotmányozó hatalom valóban képes akár teljességgel újszerű alaptörvény megalkotására (szemben az alkotmánymódosító hatalommal), viszont mennyiségi is, hiszen az alkotmánymódosító hatalomnak több korlátja van, mint az alkotmányozó hatalomnak”.<sup>70</sup> Más vélemények szerint a különbség pusztán minőségi: nem lehet aszerint különbséget tenni alkotmányozás és alkotmánymódosítás között, hogy a változás a fennálló alkotmány hány szakaszát érinti, ehelyett a jellegadó különbség az, hogy az alkotmánymódosítót a jog, az alkotmányozót jogon kívüli tényezők legitimálják.<sup>71</sup>

Amennyiben az alkotmánymódosításokat az alábbi szempontrendszer alapján kívánjuk meghatározni, a következőket állapíthatjuk meg. Az alkotmánymódosítás rendeltetése tekintetében (elvi szinten) nincs különbség az alkotmány megalkotása és módosítása között. Mindkettőnek az alapvető funkciója a ‘keretek’ meghatározása (új keretek kialakítása vagy a régi megváltoztatása útján). Szintén nincs formai különbség a két tevékenység között; azonos eljárási szabályok vonatkoznak egy új alkotmány megalkotására és a hatályos módosítására.<sup>72</sup> Fontos különbség van azonban a felhatalmazás tekintetében; amíg az alkotmányozást nem szükséges egy jogi autoritásra visszavezetni, alkotmánymódosításra csak a fennálló alkotmányos keretek között kerülhet sor. Ez jelent egyfelől egy eljárási kötöttséget (milyen eljárásban, formai feltételek mellett kerülhet sor alkotmánymódosításra), továbbá tartalmi kötöttséget is, ha az adott alkotmány előírja, hogy egyes rendelkezései alkotmánymódosítás útján nem változtathatók meg.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2. 47.

<sup>71</sup> CSINK–FRÖHLICH (2012) i. m. 54.

<sup>72</sup> Más kérdés, hogy egy új alkotmány legitimációjának feltétele nem egy korábbi alkotmány eljárási szabályainak megtartása lenne.

<sup>73</sup> A jogirodalomban vita bontakozott ki arról, hogy az ‘örökkévaló’ szabályok beleérthetőek-e az alkotmányba, vagy azokat tételesen ki kell mondani. Lásd: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4. 8., illetve CSINK–FRÖHLICH (2011) i. m. 69–70.

## 2. Alkotmányozás a hatalommegosztás dimenziójában

Az alkotmányozó hatalom feladata, hogy meghatározza a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait, ideértve az egyes (hatalommegosztásban résztvevő) állami szervek felépítését, egymáshoz való viszonyát. Ebből az következik, hogy a hatalmi ágak elválasztását, mint jogi normát is az alkotmányozó konstituálja: az alkotmányozó hatalom határozza meg az egyes hatalmi ágak funkcióit, feladatkörét, a fékek és ellensúlyok rendszerét stb. Milyen következtetések vonhatók le mindebből?

- 1) Funkcióját tekintve az alkotmányozó hasonlít a törvényhozóhoz: jövőre vonatkozó, általános magatartási szabályokat alkot. A hatalommegosztás követelménye azonban – amennyiben az alkotmány formai sajátosságai-ból indulunk ki – az alkotmányozón nem kérhető számon; azt ugyanis az alkotmányozó hatalom határozza meg, hogy a hatalmi ágak elválasztását milyen formában, hogyan érvényesíti. Az alkotmányokba foglalt egyedi rendelkezésekkel szemben tehát fogalmilag kizárt a hatalommegosztás elvére hivatkozni.
- 2) Az alkotmányozó hatalom konstituáló jellegéből következik, hogy vele szemben a konstituált intézmények között nem találhatunk ellensúlyt. Elviekben nincs olyan 'fék', amely az alkotmányozó hatalom tevékenységét ellensúlyozná. Ez a tétel olvasható ki az Alkotmánybíróság gyakorlatából is:

„Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme

érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.<sup>74</sup>

A bíraskodó szervek (Alkotmánybíróság, bíróságok) tehát nem jogosultak az alkotmányozó hatalom tartalmi felülvizsgálatára, ilyen értelemben tehát az alkotmányozó hatalom korlátlan. Ez a – szigorúan jogi értelemben vett – korlátlan hatalom addig és csakis addig a pillanatig tart, amíg az alkotmány meg nem születik. Mert abban a pillanatban, amikor alkotmányként elfogadták, nincs többé egységes hatalom semelyik szerv, hatalmi ág kezében, s onnantól az alkotmányozó hatalom ‘nyugszik’. Az elfogadott alkotmány kapcsán tehát már nem létezik korlátlan (korlátozhatatlan) hatalom. Ezen felül pedig az alkotmányozó hatalom kinyilatkoztatását (az alkotmányt) már a bíraskodó szervek értelmezik autentikusan. Az autentikus értelmezés során kiolvasztott jelentést tartalom pedig elválhat az alkotmányozó (szubjektív) akaratától. Az alkotmányértelmezés azonban nem válhat parttalanná, annak minden esetben normatív alapon (tehát magán az alkotmányon) kell alapulnia.<sup>75</sup>

### 3. A törvényhozás a hatalommegosztásban

A Montesquiu-féle alapmodellből következően a törvényhozó hatalom feladata az általánosan kötelező magatartási szabályok megalkotása. Kérdés, hogy a parlament mint törvényhozó hatalom mennyiben ‘bújhat ki’ törvényhozó szerepköréből, és – törvényhozóként – meghozhat-e a végrehajtó vagy a bíraskodó hatalom terrénumába tartozó intézkedéseket.

A parlament végrehajtó hatalmi eljárásának egyik tipikus esete, amikor jogszabály személyi döntést tartalmaz; ilyenkor egy megbízatás megszűnését nem

<sup>74</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat

<sup>75</sup> Éppen ezért diszfunkcionális az alkotmányozó és az alkotmánybíraskodó szerv szembenállása, a ‘felülalkotmányozás’, az alkotmánybírósági döntések alkotmánymódosítással való felülírása éppúgy, mint az alkotmány tételes rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása az alkotmányértelmezésben. Vö: CSINK–FRÖHLICH (2013) i. m. 1–10.



egyedi döntés, hanem a jogszabály mondja ki.<sup>76</sup> Ebben az esetekben tehát a törvényhozó a végrehajtó hatalom szerepét veszi át, végrehajtó hatalmi (egyedi) döntést hoz jogszabályi formában. Az alkotmánybíróági gyakorlatból az olvasható ki, hogy a végrehajtó hatalmi döntés jogszabályi formába öntése nem eleve alkotmányellenes, a jogszabályokba ‘csomagolt’ egyedi döntéseket pedig az Alkotmánybíróság akkor semmisítette meg, ha azok alapjogi sérelmet okoztak.<sup>77</sup>

Szigorúbb megítélés alá esik, amikor jogszabály nem a végrehajtó, hanem a bíraskodó hatalomtól von el döntést. Példaként hozható fel az ún. ÖKOTÁM-ügy. Ebben az ügyben az Országgyűlés – az Állami Számvevőszék megállapításait alapul véve – a zárszámadási törvényben megállapította, hogy egyes önkormányzatok jogszerűtlenül vettek igénybe állami támogatásokat, és rendelkezett azok visszafizetésének a rendjéről. E jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel ilyen tartalmú döntést csak bíróság hozhat meg.<sup>78</sup> A példából az látható tehát, hogy sérti a bírói úthoz való jogot, a jogállamiságot és a hatalommegosztás elvét, ha a törvényhozó hatalom egyedi bírói aktusokat csomagol jogszabályi rendelkezésbe.<sup>79</sup>

Mindkét esetkor kapcsán fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a kérdés a hatalmi ágak elválasztásának aspektusában vizsgálta, nem a parlamenti döntés tartalma szempontjából. A személyi döntéseknél az Alkotmánybíróság nem arról nyilvánított véleményt, hogy az adott megbízatás megszüntethető-e, csak arról, hogy törvénnyel megszüntethető-e. Hasonlóan az ÖKOTÁM-ügyben sem foglalt állást az Alkotmánybíróság arról, hogy az önkormányzatok jogszerűen vettek-e igénybe támogatásokat (és így értelemszerűen arról sem, hogy van-e visszafizetési kötelezettségük), csak arról, hogy ezt törvény megállapíthatja-e.

<sup>76</sup> 7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat. Ez utóbbi megállapítása szerint: „Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.” Tartalmilag hasonló, de jogtechnikailag más eset volt a GVH elnökhelyettesei megbízatásának a megszüntetése [183/2010. (X. 28.) AB határozat]; ott ugyanis a törvényi rendelkezés nem az egyedi esetre, hanem – formailag legalábbis – minden későbbi esetre vonatkozott. Más kérdés, hogy a rendelkezés mögött egyedi esetre vonatkozó jogalkotói szándékot lehetett fellelni.

<sup>77</sup> JAKAB András: A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomópontja. *Fundamentum*, 2007/2. 73.

<sup>78</sup> 42/2008. (IV. 17.) AB határozat

<sup>79</sup> Az ügygel (és ezzel összefüggésben az Állami Számvevőszék szerepével) kapcsolatban lásd PACZOLAY Péter: Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében. *Pénzügyi Szemle*, 2009/4. 519–527.

A törvényhozó hatalom államszervezetben elfoglalt helyével és a hatalmi ágak rendszerével kapcsolatban érdekes kérdést vetett fel az alapvető jogok biztosának egyházi státussal kapcsolatos indítványa.<sup>80</sup> Az ombudsman álláspontja szerint

„az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Ebből következően az Országgyűlés politikai fórum, melynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más döntések meghozatala. Az Országgyűlés döntései szükség-szerűen politikai döntések, amelynek során jogon túli szempontokat is figyelembe kell vennie.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalmi ágak elválasztásának elve nem csupán deklaratív rendelkezés; e cikkből az következik, hogy az Országgyűlés törvény alapján nem láthat el olyan feladatot, amely nem illeszkedik alapvetően politikai karakteréhez.

Álláspontom szerint az egyházi státus megadásáról való döntés – az alapjoggal való szoros összefüggés miatt – nem politikai karakterű. [...] Ebből következően az Országgyűlés egy olyan kérdés eldöntésében teremtett saját maga számára döntési jogkört, amely idegen a legfőbb népképviselői szerv politikai karakterétől, amivel álláspontom szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében nevesített hatalommegosztás elvével ellentétes jogszabályi rendelkezést alkotott”.

Az ombudsmani indítvány következtetése tehát, hogy az Országgyűlés csak politikai természetű döntést vonhat magához, és megfordítva: a nem politikai természetű egyedi döntések Országgyűlés általi meghozatala a hatalommegosztás követelményét sérti. Ezt az érvelést elvi síkon az Alkotmánybíróság is elfogadta, és a konkrét esetben az állam világnézeti semlegességével is összekötötte. A határozat rögzítette:

„A törvényhozó és a végrehajtó – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve alapján – a mindenkori többség programjához igazodva az államvezetés funkcióját, lényegét tekintve egy politikai funkciót hivatott ellátni. [...] Az Lvt-be foglalt eljárást felváltó országgyűlési döntéshozatal ugyanakkor – a fentiekből is kö-

<sup>80</sup> AJB-2784/2012.

vetkezően – nem szigorúan jogszabályi feltételek fennállását vizsgáló jogalkalmazási eljárás, hanem többségi elven alapuló, politikai szempontokat (is) érvényesítő, politikai jellegű eljárás. Ilyenformán az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, önmagában e döntéshozatali eljárásnak az Országgyűléshez telepítése politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet. Az ilyen, jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénybe foglalt fenti követelményekkel”.<sup>81</sup>

#### **4. Az ombudsman mint a parlamenti ellenőrzés független intézménye**

##### *4.1. Az ombudsman helye az államszervezetben*

Első ránézésre az ombudsmani funkcióra egyik hatalmi ág attribútuma sem jellemző. Nem alkot általánosan kötelező magatartási szabályt, mint a törvényhozó hatalom, azokat nem is alkalmazza hatósági jogkörben az egyedi esetekre, mint a végrehajtó hatalom és nem is dönt kötelező érvénnyel jogvitában. Erre tekintettel több szerző azt a következtetést vonja le, hogy a montesquieu-i államhatalmi rendszerben az ombudsman nem tagolható be egyetlen hatalmi ág alá sem, ellenőrző funkciójának köszönhetően ‘kívülálló’.<sup>82</sup> Az ombudsman nem önálló hatalmi ág, de a többi hatalmi ágtól – és minden más szervtől is – független.<sup>83</sup> Ezt az álláspontot vallotta az Alkotmánybíróság is, amely az ombudsman hatásköreit elemezve az rámutatott:

„a parlamenti ellenőrzés szervei – közöttük a parlamenti biztosok hivatalai – a mai parlamentáris rendszerű állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvé-

<sup>81</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat

<sup>82</sup> SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Európában és Magyarországon*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2012. 13.

<sup>83</sup> PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 215.

delmét biztosítsák. Ez az igény és követelmény a modern demokráciákban általánosan megjelenik, tekintettel a közigazgatás rendszerint szakismeretben, létszámban, államvezetési tapasztalatokban és technikákban is megnyilvánuló informális »túlhatalmára«, illetőleg az abban rejlő veszélyekre” [17/1994. (III. 29.) AB határozat].

Annak ellenére, hogy funkciója nem a három hatalmi ágra jellemző tevékenység valamelyike, az ombudsman nem idegen a Montesquieu-féle hatalom-megosztási struktúrától; tevékenysége ugyanis a hatalmi ágak viszonyrendszerében, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatában értelmezhető. A jogállamiságból ugyanis elengedhetetlenül következik a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége; a hatóságok csak azokat a hatásköröket és olyan mértékben gyakorolhatják, amelyeket számukra a tárgyi jog előír. A jogállamiságból tehát egyenesen következik a végrehajtó hatalom *jogi kontrolljának* szükségessége. A parlamentáris kormányformából pedig a végrehajtó hatalom *politikai kontrollja* is következik; a parlamentáris kormányforma lényege, hogy a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány csak addig maradhat hivatalban, amíg rendelkezik a parlament bizalmával.<sup>84</sup> Hasonló tagolást tett a már hivatkozott 17/1994. (III. 29.) AB határozat is, amely szerint „a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani”. Más megközelítésben, de szintén jogi és politikai kontroll-mechanismusokat különít el Varga Zs. András, aki szerint a politikai kontroll elsődleges szereplője maga a nép; a politikai kontroll pedig ténylegesen az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány és az önkormányzatok tevékenységén keresztül valósul meg, a jogi (jogalkalmazói) kontroll pedig mind jogorvoslati, mind egyéb formában történhet.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, államszerkezet. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012. 79.

<sup>85</sup> VARGA Zs. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH, 2008. 89–90. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az államfő és az Országgyűlés, kormány szerepe alapvetően eltérő. Az utóbbiakkal ellentétben a köztársasági elnök nem kormányzati szereplő abban az értelemben, hogy döntését nem a társadalom irányát meghatározó értékek közti választás alapján hozza meg. A köztársasági elnök politikai irányvonalat nem határoz meg. Az államszervezet demokratikus működése feletti örködés ezért – bármennyire is absztrakt a mérce – alkotmányossági és nem politikai kontrollt jelent, gyakorlására ugyanis jogi érvek alapján és nem politikai mérce szerint kerül sor.

Parlamentáris berendezkedésű államokban tehát a törvényhozó alapfeladatához (normaalkotás) társul egy másik is: az ellenőrzés. Az ellenőrzés pedig nem csupán a kormányra mint testületre, hanem – a kormány felelősségén keresztül – a végrehajtó hatalom széles spektrumára kiterjed.

Maga a törvényhozás azonban csak szűk körben (bizottságokon, interpelláción, kérdésen keresztül) tudja ténylegesen ellenőrizni a végrehajtó hatalom működését. Erre tekintettel általánosan elterjedt, hogy a parlamentek önálló, a végrehajtó hatalomtól független intézményeket hoznak létre abból a célból, hogy annak működését – meghatározott szempontok szerint – vizsgálják.<sup>86</sup>

Az Alaptörvény által konstituált államszervezetben ilyen intézmény a pénzügyi–gazdasági ellenőrzést végző Állami Számvevőszék, valamint az alapjogi visszasságokat vizsgáló alapvető jogok biztosa. Tekintettel arra, hogy az ombudsmani intézményt az Alaptörvény átalakította és új szabályozási elemeket vezetett be, jelen fejezetben ennek az intézménynek a sajátosságait vizsgáljuk.

## 4.2. Az ombudsmani intézmény szerepe

### 4.2.1. Az ombudsman eredete

Közismert, hogy az ombudsman svéd eredetű intézmény, amelynek eredete a 18. századra nyúlik vissza: 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannel –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.<sup>87</sup> Maga a funkció azonban sokkal régebbi időszakra nyúlik vissza; már az ókori egyiptomi királyok is fenntartottak ‘panaszkezelő hivatalokat’.<sup>88</sup> A római birodalomban két cenzor vizsgálta a közigazgatás működését és fogadta az azzal kapcsolatos panaszokat, Kínában a Han–dinasztia alatt a Jiānchá Yuàn látott el hasonló tevékenységet.<sup>89</sup> Látható tehát, hogy a

<sup>86</sup> Vö. VARGA Zs. András: Az Országgyűlés független szervei. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012. 247–248.

<sup>87</sup> KERÉKES Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/2. 137.

<sup>88</sup> MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992. 14.

<sup>89</sup> Gerald E. CAIDEN et al.: The Institution of Ombudsman. In: Gerald E. CAIDEN (ed.): *International Handbook of the Ombudsman*. Westport–London, Greenwood Press, 1983. 9.

*közigazgatás diszfunkcióinak feltárása, az alanyi jog-központú panaszkezelés az ombudsman intézményesülését megelőzte.*<sup>90</sup>

Az ombudsman jogi intézményesülése a 19. századig váratott magára, a rá vonatkozó részletes szabályok 1809-ben kerültek részletesen a svéd alkotmányba (justitieombudsman). Eredeti formájában viszont a végrehajtó hatalom része volt,<sup>91</sup> amely a történeti fejlődés következtében vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól független – intézményévé.<sup>92</sup>

Az ombudsman intézménye csak a 20. század második felében terjedt el világszerte.<sup>93</sup> Figyelemre méltó, hogy – az alkotmánybíráskodással szemben – az ombudsman eredetileg nem a poszt–autoriter, hanem a stabil demokráciákban honosodott meg (Svédország, Finnország, Új-Zéland), a közigazgatási döntések kiegészítő kontrolljaként.<sup>94</sup> Az ombudsman ‘pótlólagos garancia’ a jogrendszerben, nem az alapjogok (vagy általában az alkotmányosság) érvényesítésének elsődleges eszköze; eredendően nem jogvédelmi fórumként jött létre, hanem közigazgatási kontroll–szervként.<sup>95</sup> A történeti fejlődésből az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,<sup>96</sup> másrészt pedig az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója.<sup>97</sup> Az ombudsman tehát részben rendszerszinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését. Az ombudsmani

<sup>90</sup> Lingvisztikai bizonyítékok nem állnak rendelkezésünkre, de említést érdemel, hogy az ombudsman szóban szereplő ‘bud’ jelentése skandináv nyelvekben: üzenet. Elképzelhető tehát, hogy az ombudsman szó jelentése az üzenet továbbításához is köthető.

<sup>91</sup> KERÉKES i. m. 137.

<sup>92</sup> Vö. Gabriele KUCSKO–STADLMAYER: *Európai ombudsman intézmények*. Budapest, ELTE, 2010. 20.

<sup>93</sup> A hazai jogirodalomban az ombudsman elnevezés a parlament független intézményeként működő biztosokat jelöli. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy léteznek nemcsak parlamenti, hanem a végrehajtó hatalomhoz köthető miniszteri biztosok is, továbbá a magánszektorban működő, a közhatalommal kapcsolatban nem álló panaszkezelőket is gyakran nevezik ombudsmanoknak. Vö. SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH, 2008. 100., CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra*. Budapest, MTMI, 2012. 52.

<sup>94</sup> SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírársági Szemle*, 2012/2. 67.

<sup>95</sup> VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 122.

<sup>96</sup> SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE, 2010. 109. s. köv.

<sup>97</sup> A visszasság fogalmának kibontását lásd részletesen VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004. 76–80.

funkció ellátásához tehát mind az induktív, mind a deduktív szemléletmódra szükség van.

#### 4.2.2. Az ombudsman funkciója

Az a körülmény, hogy az alkotmányok az ombudsmant a közigazgatás kontrollja és az egyéni alapjogok védelme céljából hozzák létre, kijelöli az ombudsman államszervezetben elfoglalt helyét, a vizsgált szervek körét és a lehetséges intézkedéseket.

Az államszervezetben betöltött pozícióval összefüggésben a fentiek alapján kijelenthető, hogy az ombudsman a törvényhozó hatalomhoz köthető, a parlament ellenőrző funkciójának ellátásában működik közre. Ez meghatározza azt is, hogy vizsgálati spektrumába hatóságok (azaz végrehajtó hatalmi szervek) tartoznak, továbbá olyan szervek, amelyek dogmatikailag a végrehajtó hatalmon kívül helyezkednek el, de tevékenységük – az érintettek szempontjából – hatósági jellegű (pl. közszolgáltatást nyújtó szervek).<sup>98</sup>

Ha az ombudsman alapfeladatának a hatóságok ellenőrzését tekintjük, akkor szükségszerű az ombudsman végrehajtó hatalomtól való függetlenségének a biztosítása. Függetlenség hiányában a végrehajtó hatalom befolyásolni tudná az ellenőrzést (annak mélységét, eredményét), amellyel a vizsgálat lényege veszne el. A függetlenségnek ki kell terjednie arra, hogy az ombudsman legjobb belátása szerint szabadon döntsön az ügyben a vizsgálat megindításáról (eljárási függetlenség), a hivatali szervezetrendszer szabad kialakítására (szervezeti függetlenség), a szakmai és személyi függetlenség garanciáira (személyi függetlenség), továbbá a megfelelő anyagi feltételek biztosítására (pénzügyi függetlenség).<sup>99</sup> Megjegyzendő, hogy az egyes autonómia elemek nem válnak el élesen egymástól, azokat mindig a többi kontextusában lehet csak értelmezni.

Az ombudsman a végrehajtó hatalom külső kontrollja, ő maga tehát nem részese a végrehajtó hatalomnak. Az ombudsman – a végrehajtó hatalom szerveivel ellentétben – nem határoz meg önálló politikát és nem rendelkezik

<sup>98</sup> HAJAS Barnabás: A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: HEIZERNÉ HEGEDŰS Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008. 170. Az egyes országokban eltérő, hogy az egyes közszolgáltatásokat (pl. tömegközlekedés, csatornázás, szemétszállítás stb.) állami feladatnak (és így a közigazgatás részének) tekintik-e vagy pedig szerződésnek, amelyben a magánjogi elemek a hangsúlyosak. Általánosságban az ilyen jogviszonyokra a közjogi és a magánjogi sajátosságok keveredése jellemző.

<sup>99</sup> SZIKLAY i. m. 18–20.

hatósági jogkörökkel.<sup>100</sup> Ebből adódik az is, hogy az ombudsman nem jogorvoslati fórum, feltárt visszasságok esetén sem rendelkezik (nem rendelkezhet) a jogorvoslás hatósági (vagy akár bírósági) eszközével.<sup>101</sup> A vizsgálat eredményeként csupán kezdeményezi a visszasság orvoslását; általános tehát, hogy az ombudsman funkciója a ‘kivizsgál’ és a ‘kezdeményez’ szavakkal jellemezhető. Horváth Attila megfogalmazásában az

„ombudsman protektor, védő. Dönt, de döntését nem ő maga vagy a közhatalom hajtja végre, hanem a bepanaszolt szerv, vagy felettese. Ez a jogosultság egyszerre szűk keresztmetszetű, valamint tág is. Az emberi állampolgári jogok humánus, de nem direktívákkal való védelmének a képviselője. Egy kultúrállamban ezek az eszközök nyernek egyre nagyobb jelentőséget, melyek az igazságérzetre, belátási képességre és a hibák beismerésére épülnek.”<sup>102</sup> Ebből eredő sajátosság, hogy „a hivatalt betöltő személy tekintélye és meggyőző ereje az, ami munkájának – amelyhez a döntés kikényszerítése nem társul – eredményességét biztosítja”.<sup>103</sup> Egy demokratikus berendezkedésű társadalomban ugyanis „a nyilvánosság párosítva a kritika eszközével, óriási hatást gyakorolhat”.<sup>104</sup>

Mivel pedig az ombudsman nem jogorvoslati eszköz, nem hoz jogorvoslást eredményező, kikényszeríthető döntéseket, így nem is kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani állásfoglalásaival, jelentéseivel szemben.

Vizsgálatot azonban nem csak az ombudsman, hanem a végrehajtó hatalom szervei és folytatnak; e nélkül aligha volna lehetséges alapfunkciójuk betöltése, az általános magatartási szabályok érvényre juttatása. Az ombudsman és a végrehajtó hatalom tevékenysége közti különbség a futó és a futballista közti különbséghez hasonlítható. A futballista tevékenységének nélkülözhetetlen eleme a futás, e nélkül nem űzhetné ezt a sportot. Futása azonban nem öncélú: azért fut, hogy odaérjen a labdához és gólt szerezzen. Tevékenységének köz-

<sup>100</sup> Erre tekintettel az ombudsman egy állásfoglalásában tévesnek tartotta azt a koncepciót, amely egy végrehajtó hatalmon kívüli, Alaptörvényben külön nevesített intézményt (az alapvető jogok biztosát) egy végrehajtó hatalmon belüli intézmény analógiájára kívánt szabályozni (AJB–4805/2012).

<sup>101</sup> VARGA (2012c) i. m. 129.

<sup>102</sup> HORVÁTH Attila: Az ombudsman intézménye. *Magyar Közigazgatás*, 1991/4. 319.

<sup>103</sup> SOMODY Bernadette: Adalékok az ombudsman–intézmény fogalmához. In: *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2006. 245.

<sup>104</sup> HORVÁTH A. i. m. 319.



ponti eleme tehát a gólszerzés, amelyhez viszont elengedhetetlen eszköz a futás. Hasonlóan a végrehajtó hatalom tevékenységének sem maga a vizsgálat a célja, hanem a hatósági jogkörben történő 'jogbetartatás'. Ennek eszköze a vizsgálat.

A futballistával szemben a futó futása öncélú. Nem azért fut, hogy ezáltal elsőként érjen a labdához, hanem mert ez tevékenységének központi eleme, attribútuma. Ugyanígy az ombudsman sem azért vizsgál, hogy annak eredményeképp eljárjon, hanem mert alapfeladata a vizsgálat – a vizsgálat eredményeit felhasználva a visszasság orvoslása már más szervek feladata.

### 4.3. Az ombudsmani rendszer Magyarországon

#### 4.3.1. A biztosi rendszer egységesítése

Az ombudsmani feladatok ellátásának számos modellje létezik. Gyakori az egységes ombudsmani modell, máshol az általános hatáskörű biztosi intézmények mellett szakosított ombudsmani intézmények jönnek létre,<sup>105</sup> megint máshol pedig regionális szinten működnek ombudsmanok. Az Európa Tanács Kézikönyvében rögzített ombudsman-ajánlás szerint nincs kívánatos modell, az intézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható.<sup>106</sup>

Bár az ombudsman intézmény létrehozása Magyarországon már az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült,<sup>107</sup> és az intézményt az Alkotmány is rögzítette, az ombudsmani törvényt csak 1993-ban fogadta el a parlament és ténylegesen az első ombudsmanokat csak 1996-ban választották meg. Az Alkotmány a több biztosból álló modellt választotta, bár kifejezetten csak az általános biztost és a kisebbségi jogokért felelős biztost nevesítette, a 32/B. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is válasszon. E felhatalmazás alapján született meg az adatvédelmi biztos, és 2007-től a jövő nemzedékek biztosának intézménye.<sup>108</sup> E

<sup>105</sup> SOMODY (2008) i. m. 101.

<sup>106</sup> VARGA (2012c) i. m. 116.

<sup>107</sup> Az ombudsmani tisztséggel kapcsolatban a kerekasztal-tárgyalások tartalmi összegzését lásd SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről (1988–2008). In: *Magyarország politikai évhuszadkönyve*. <http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/>

<sup>108</sup> Sólyom László felhívja a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek szószólója nem jogértvényesítő, hanem képviseleti feladatot lát el. „Ezért találó a guardian, a gyám kifejezés a nemzetközi jogban. A kiskorúnak vagy cselekvőképtelennek gyámja vagy gondnoka van. A jövő nemzedék sem képes fellépni jogai érvényesítéséért, ezt teszi helyette a szószóló.”

rendszer kritikáját fogalmazza meg Szabó Máté, aki – Nikiforosz Diamaduroszt európai ombudsmanra hivatkozva kifejti, hogy a magyar ombudsmani szervezetrendszer a 'svéd modell rossz utánpótlása' volt, a szervezetrendszer kontraproduktívnak bizonyult és az ombudsmanok közti konfliktusok jellemezték.<sup>109</sup> Ezzel ellentétesen érvel Somody Bernadette, aki szerint az egybiztosos modell összességében nem az alapjogvédelmet szolgálja, és így az integrálás visszalépésnek tekinthető.<sup>110</sup> Varga Zs. András viszont tévesnek tekinti azt a megközelítést, amely szerint az az adekvát védelem, ha minden jogot önálló biztos véd (ahány jog, annyi biztos). Az alapvető jogok ugyanis rendszert alkotnak, csak egymásra tekintettel értelmezhetők, így egy személy alkotmányos jogát nemcsak az őt megillető többi alkotmányos jog, hanem más személyek alkotmányos jogaival összefüggésben lehet érvényesíteni és védeni.<sup>111</sup>

A korábbi rendszeren az Alaptörvény változtatott;<sup>112</sup> monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben minden döntés a biztos kezében van, helyettesei és munkatársai az ő iránymutatásai szerint látják el feladataikat.<sup>113</sup> Az egységes ombudsmani rendszerben az Alaptörvény az alapvető jogok biztosának két helyetteséről rendelkezik, akik a nemzetiségek jogainak, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látja el [30. cikk (3) bekezdés]. Érdekes módon tehát az Alaptörvény e területeket közvetlenül a helyettesekre bízta (mintha személyükben látnák el e jogok védelmét). Ez látszólag ellentmond azzal, hogy az intézmény egyszemélyi vezetés alatt áll, a hatáskör jogosultja minden esetben az ombudsman, aki a helyettesek munkáját is irányíthatja. E paradoxon feloldása érdekében az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csak a helyettesek feladatkörét jelöli ki, és nem önálló döntési jogkörrel rendelkezik.<sup>114</sup> Megjegyzendő, hogy az ombudsman és helyettesei legitimációja azonos, mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel.

SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben. In: *Eörsi Gyula emlékkönyv 1922–1992*. Budapest, HVG Orac, 2002. 198.

<sup>109</sup> SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírársági Szemle*, 2012/2. 67.

<sup>110</sup> SOMODY Bernadette: Fórum. *Fundamentum*, 2011/1. 49–50.

<sup>111</sup> VARGA (2012c) i. m. 136.

<sup>112</sup> Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés új alkotmány előkészítéséért felelős eseti bizottsága még a több biztosból álló modell mellett foglalt állást. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/munkanyag.htm>

<sup>113</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 215.

<sup>114</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 215.

#### 4.3.2. Adatvédelmi biztosból független hatóság

Az Alaptörvény hatályba lépéséig a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos feladatokat önálló ombudsmani típusú szerv, az adatvédelmi biztos látta el. Jelleget tekintve azonban az adatvédelmi biztos eltért az általános biztostól, ugyanis nem csupán ombudsmani típusú, hanem hatósági feladatokat is ellátott. Szabó Máté értékelése szerint Európában ez a megoldás kivételes volt.

„Nem mindenütt kapcsolódik össze ugyanis az adatvédelem és az információszabadság védelme egy intézményben, nem mindenütt a parlament által választott és annak felelős (viszont az EU előírásai szerint önállónak kell lennie), míg nálunk korábban – a közös hivatal révén – össze volt kötve a többi ombudsmannal”<sup>115</sup>

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 16. cikke kimondta, hogy „[a] hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.” Az adatvédelmi biztosi intézmény helyére az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően külön hatóság,<sup>116</sup> a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) létesült. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény<sup>117</sup> (a továbbiakban: Info tv.) 38. § (1) bekezdése szerint a NAIH autonóm államigazgatási szerv.<sup>118</sup> A NAIH tehát, bár egy speciális területen az Alaptörvény alapján szintén folytat alapjogvédő tevékenységet, nem a parlamenti ellenőrzés elkülönült szerve. Rendszertanilag a NAIH hatóság, amely – a Kormánytól függetlenül ugyan – végrehajtó hatalmat gyakorol. Megjegyzendő

<sup>115</sup> SZABÓ Máté: Az ombudsmani intézmény az új Alaptörvény kilenc hónapjának tapasztalatai alapján. In: *Harmincketedik jogász vándorgyűlés*. Budapest, 2013. 12.

<sup>116</sup> Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése értelmében: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”

<sup>117</sup> Az Info tv.-t a Velencei Bizottság is vizsgálta, és véleményében úgy találta, hogy egészét tekintve összhangban van az európai és a nemzetközi normákkal. Emellett azonban néhány ponton javaslatokat fogalmazott meg, így többek között a NAIH elnöke jelölése kapcsán megjegyezte, hogy az nem biztosít hatékony garanciákat a függetlenség vonatkozásában. Lásd: Opinion 672/2012. CDL-AD(2012)023 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)023-e) Strasbourg, 2012. október 18.

<sup>118</sup> Ezen kívül az Info tv. 39. § (1) bekezdése szerint a NAIH „fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.”

ugyanakkor, hogy korábban az adatvédelmi biztosnak is voltak hatósági jogkörei; az ombudsmani és igazgatási feladatok kettőssége jellemezte.

A NAIH és az ombudsman között a mandátum tekintetében is különbség van: míg korábban az adatvédelmi biztost a köztársasági elnök jelölte és az Országgyűlés kétharmados többsége hat évre választotta,<sup>119</sup> az Info tv. 40. §-a szerint a NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.

Az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv (a továbbiakban: adatvédelmi irányelv) 28. cikk (1) bekezdése szerint „[m]inden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.”

Az adatvédelmi biztos elmozdítása és az intézmény átalakítása miatt több civil szervezet tiltakozását fejezte ki, érveiket levélben az Európai Bizottság elnökének is eljuttatták.<sup>120</sup> Az Európai Bizottság EUMSZ 258. cikke alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2012. június 8-án nyújtott be keresetet<sup>121</sup> Magyarország ellen az EUB előtt annak érdekében, hogy állapítsa meg, hogy Magyarország nem teljesítette az adatvédelmi irányelvből eredő kötelezettségeit azáltal, hogy idő előtt megszüntette az adatvédelmi biztos megbízatását. A Bizottság érvelésének középpontjában az adatvédelmi irányelv már idézett cikkében szereplő ‘teljes függetlenség’ (*complete independence*) és az arra alapozott eddigi luxembourgi gyakorlat áll.<sup>122</sup> A bizottsági keresetlevél szerint a függetlenség megsértéséből eredő helyzetet orvosolni kell, vagyis Magyarországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdeké-

<sup>119</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. § (2) bekezdése, valamint 4. § (5) bekezdése.

<sup>120</sup> Lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért 2011. október 3-án kelt levelét José Manuel Barrosonak, az Európai Bizottság elnökének. [http://ekint.org/ekint\\_files/File/barroso\\_dpa\\_independence\\_20111106\\_printed.pdf](http://ekint.org/ekint_files/File/barroso_dpa_independence_20111106_printed.pdf)

<sup>121</sup> C–288/12. sz. ügy; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125053&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=880384>

<sup>122</sup> Az EUB független adatvédelmi hatóságokra vonatkozó joggyakorlatáról és a magyar adatvédelmi biztos elmozdítása miatt indított eljárásról összefoglaló jelleggel lásd: Soós Andrea Klára: Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. *Infokommunikáció és Jog*, 2012/5–6. 219–223.; valamint konkrétan a C–518/07. sz. ügyről: HÜTTL Tivadar: Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi hatóságok függetlenségéről. Az adatvédelmi irányelvben foglalt „teljes függetlenség” fogalmának meghatározása. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/3. 55–62.

ben, hogy a korábbi adatvédelmi biztos ismét elfoglalja az adatvédelmi irányelv szerinti tisztségét a megbízatásából 2011. december 31-ét követően még hátralévő időtartamra.<sup>123</sup> A Bizottság hangsúlyozta, hogy érveivel nem az adatvédelmi felügyelő hatóság ellátását érintő modellváltását támadja, hanem a független adatvédelmi biztosi intézmény átalakításának konkrét szabályait.

Az EUB a C-518/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítéletében<sup>124</sup> értelmezte és érvényesítette a 'teljes függetlenség' kritériumát. Rámutatott, hogy a függetlenség szélesebb értelemben vett fogalmát kell alapul venni az adatvédelmi felügyelő hatóságok megítélésénél:

„a »függetlenség« fogalmát a »teljes« melléknév erősíti, ami az ellenőrző hatóságon kívüli bármilyen, közvetlen vagy közvetett befolyástól mentes döntéshozatali jogkört jelent”, valamint, hogy „feladataik gyakorlása során az ellenőrző hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk. Ezért minden külső befolyástól mentesnek kell lenniük, ideértve az állam vagy a tartományok által gyakorolt közvetlen vagy közvetett befolyást is, nemcsak az ellenőrzött szervezetek általi befolyást”.<sup>125</sup>

Az EUB előtt a magyar adatvédelmi felügyelő hatóság kérdésében jelenleg is folyamatban lévő ügy tárgya tehát annak megítélése, hogy a 2011. december 31. napjáig hivatalban volt adatvédelmi biztos elmozdítását és az általa vezetett adatvédelmi biztosi iroda átszervezését milyen súlyos és objektív okok támasztották alá, illetve, hogy az átszervezést megelőzően, valamint azt követően felmerült-e a lehetősége bármilyen, közvetlen vagy közvetett jellegű befolyásolásnak (a már idézett C-518/07. sz. ítélet szerint ugyanis már a befolyásolás kockázata is sérti az adatvédelmi irányelvben megfogalmazott teljes függetlenség követelményét).

A NAIH jogköreit illető egyik újdonság tehát, hogy törvényben kifejezetten rögzített hatósági jogköröket is gyakorol. Az Info tv. 60–61. §-aiban foglalt szabályok szerint a NAIH abban az esetben indít hatósági eljárást, amennyiben a személyes adatok jogellenes kezelése a) a személyek széles körét érinti; b) különleges adatokat érint; vagy c) nagy érdeksérelmet vagy kárveszélyt idézhet

<sup>123</sup> A Bizottság kijelentette, hogy el tudja fogadni a jogsértés megfelelő orvoslásaként, ha erre az időtartamra a korábbi adatvédelmi biztost az új Hatóság elnöki posztjára nevezik ki.

<sup>124</sup> EBHT 2010., I-1885. o.

<sup>125</sup> EBHT 2010., I-1885. o., az Ítélet 16. és 19. pontjai.

elő.<sup>126</sup> Az eljárás eredményeképpen a NAIH az adatok helyesbítését, törlését, zárolását, megsemmisítését rendelheti el, megtilthatja az adatkezelést, elrendelheti az érintett tájékoztatását, valamint százezertől tízmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.<sup>127</sup>

Az információs szabadságot érintően eddig a NAIH viszonylag kevés esetben nyilvánult meg,<sup>128</sup> ezek között volt a Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a Strategopolis Stratégiai Elemző és Kommunikációs Tanácsadó Kft., valamint a Századvég Gazdaságkutató Zrt. által vállalkozási szerződések keretében készített tanulmányok, elemzések és szakvélemények megismerhetősége,<sup>129</sup> vagy a közszolgáltatási szerződés alapján kötelezően igénybe veendő szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság kezelésében lévő adatok nyilvánosságáról szóló állásfoglalás.<sup>130</sup>

Ezen felül a NAIH az Info tv. 62–63. §-aiban meghatározottak szerint titokfelügyeleti hatósági eljárást is indíthat. Ennek megindítására akkor kerülhet sor, „ha a bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes.” Az ügyben hozott hatósági határozatban a NAIH „a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel.”

<sup>126</sup> Az Info tv. 60. § (3) bekezdése szerint adatvédelmi hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLX. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai vonatkoznak rá.

<sup>127</sup> A NAIH honlapján közzétett hatósági döntések szerint eddig összesen 18.800.000 Ft összegű adatvédelmi bírság kiszabására került sor. Egy esetben a NAIH az Info tv. által lehetővé tett, legmagasabb bírság összeget alkalmazta, amelynek indokoltságáról a NAIH külön közleményt tett közzé. <http://www.naih.hu/files/jogellenes-adatkezeles-webes-tevekenyseg-ingatlan-bazar.pdf> Szakmai fórumokon kérdésként merült fel, hogy vajon a NAIH jogszerűen kiszabhat-e adatvédelmi bírságot abban az esetben, ha az adatkezelés helye nem Magyarország, hanem pl. a Szlovák Köztársaság. Lásd: Soós, Andrea Klára: Hungarian Data Protection Authority's Maximum Fine Against Slovakia-Based Website Operator Raises Important Questions. *Bloomberg BNA World Data Protection Report*, Volume 12, Nr. 9., September 2012.

<sup>128</sup> Az információs szabadság ügyben született állásfoglalásokat lásd: <http://www.naih.hu/informacioszabadsag-allasfoglalasok.html>

<sup>129</sup> NAIH-4442-2-2012-V. <http://www.naih.hu/files/infoszab-nfm-szakvelemenek-elemzesek-NAIH-4442-2-2012-V.pdf>

<sup>130</sup> NAIH-6383-2/2012/V. <http://www.naih.hu/files/NAIH-6383-2-2012-V-koetelez-en-igenybe-veend-koezszolgaltatast-ellato-ceg--2-.pdf>

2010. április 1. napján lépett hatályba a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.), amely újrászabályozta például a minősítési eljárást is.<sup>131</sup> A titokfelügyeleti jogkör gyakorlásának konkrét, ismert esetei egyelőre ugyancsak ritkák.

#### 4.4. Az ombudsmani tevékenység tartalma

##### 4.4.1. Az alapjogok súlyponti változásainak hatása az ombudsman tevékenységére

Az ombudsman feladata kettős, egyrészt a közigazgatás működése feletti felügyelet, másrészt pedig az egyéni alapjogok érvényesülésének a vizsgálata. Ugyan az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése (azzal, hogy rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el) csak az utóbbit rögzíti, a feladat kettőssége az intézmény jellegéből kiolvasható.

Az alapjogok érvényesülésének vizsgálata nem statikus feladat; az alapjogok egyetemes fejlődésében különböző tendenciák, súlyponti eltérések figyelhetők meg. Divatosak jelenleg azok a nézetek, amelyek a demokratikus jogállam, az alapjogok vagy az emberi jogok fejlődését, mint egyirányú utcát szemlélik.<sup>132</sup> Ez a nézet azonban nem vet számot azzal a történelmi tapasztalattal, hogy az alapjogok fejlődése nem lineáris, egyes korokban más és más prioritások kerültek előtérbe, amelyek hatására más alapjogok váltak hangsúlyossá, és a fejlődés során az alapjogok jellege is megváltozott. Ezek a változások pedig kihatással vannak az alapjogvédő intézmények, köztük az ombudsman tevékenységére.

<sup>131</sup> Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az új szabályozás több pontja nem elégíti ki a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogot, ezért 2011. február 17-én kelt indítványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. [http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=hatarozat\\_2011081601&dok=1918\\_H\\_2010-4](http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=hatarozat_2011081601&dok=1918_H_2010-4) Az adatvédelmi biztos szerint a minősítési eljárás azért aggályos, mert „a Mavtv. olyan esetben is elsőbbséget biztosít a minősítéshez fűződő közérdeknek, ha azzal szemben az adat nyilvánosságához nyomósabb közérdek fűződne, ezért a szabályozás nem garantálja a jogkorlátozás arányosságát; másrészt a törvény nem írja elő a minősítés tárgyának megjelölését és a döntés indokolását, így bizonytalanná válik, hogy miért, és mire vonatkozik az adatnyilvánosság korlátozása.” A minősített adat megismerése kapcsán pedig „a Mavtv.-ből hiányoznak a minősített közérdekű adatra vonatkozó közérdekű adatigény, valamint annak elutasítása esetére a jogorvoslat speciális szabályai, így a törvényi szabályozás olyannyira hiányos, hogy az Avtv. általános adatigénylési és jogorvoslati szabályai alapján jelenleg nincs mód a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslatra, ennek keretében a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.”

<sup>132</sup> SOMODY (2011) i. m. 48.; az 1718/B/2010. AB határozathoz Kiss László által írt különvélemény

Az alapjogok fejlődésében fontos szerepet játszott két a 18. sz. végén elfogadott politikai dokumentum, Amerikában a Függetlenségi Nyilatkozat, Franciaországban pedig az Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozat (Deklaráció). A két dokumentum, bár eltérő politikai közegben, más világnézeti alapon született, központi mondanivalóját tekintve van egy lényeges egyezés: az egyéni jogok nem az államtól származnak, az egyénnek vannak olyan jogosultságai, amelyet tőle az állam sem vonhat el. A Függetlenségi Nyilatkozat szövegezésében:

„Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtetett, az embert Teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik.”<sup>133</sup>

A Nyilatkozat rögzíti tehát, hogy az emberek jogai veleszületettek, elidegeníthetetlenek, a kormányzat célja e jogok védelme, hatalmának alapja pedig a kormányzottak egyetértése: azaz maga a nép. Hasonló tartalmat hordoz a francia Deklaráció is, amely rögzíti, hogy „minden ember szabadnak és jogokban egyenlőnek születik és marad”.

A Függetlenségi Nyilatkozat és a Deklaráció nem csupán politikai akaratot kinyilvánító dokumentumok voltak, hanem az akkori társadalmak szabadságvágyát tükrözték. Ebből pedig egyenes út vezetett a személyes és politikai szabadságjogok (az ún. első generációs jogok elismeréséhez és alkotmányi szintű deklarációjához). E jogok tipikusan az állami be nem avatkozást követelik meg; az állammal szemben az az elvárás, hogy ne hozzon olyan jogszabályt, ne alkalmazzon olyan egyedi intézkedést, ami sértené az egyén életét, tulajdonát, szabadságát stb.

Az alapjogi fejlődés azonban nem volt egyenes vonalú. Már a 19. sz. végén megfogalmazódtak szociális igények az állammal szemben, amelyek az első világháborút követően felerősödtek.<sup>134</sup> A kilátástalan gazdasági és szociális helyzet (munkanélküliség, szociális ellátórendszer fejletlensége, kórházak,

<sup>133</sup> Vecseklőy József fordítása.

<sup>134</sup> Lásd részletesen SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK, 2011. 21–23.



egészségügyi ellátórendszerek, iskolák hiánya) új igényeket ébresztett a társadalomban, amelynek következtében megjelentek az ún. második generációs jogok, a gazdasági, szociális és kulturális jogok. Jellegüket tekintve ezek teljesen különböznek az első generációsoktól. Aktív állami beavatkozást igényelnek, esetükben nem elegendő az alkotmányi deklaráció, szükséges az is, hogy az állam tevőlegesen működjön közre az érvényesülésben (építsen iskolát, kórházat, teremtsen munkahelyeket, biztosítson szociális ellátásokat stb.). Ez alapjogok filozófiai jellege is eltérő; a természetjogi megközelítést ebben a körben a pozitivista megalapozás váltotta fel. A 20. század közepétől egyre erőteljesebb jelei mutatkoztak a környezeti ártalmak sokasodásának, mint például a hírhedt londoni szmog 1952-ben, amelynek hatására pár nap alatt négyezer ember halt meg az egyre sűrűbb füstköd miatt. Hasonlóan súlyos károkat okoztak a tankhajó-balesetek miatt bekövetkezett olajszennyeződések, amelyekre már a közvélemény is felfigyelt.<sup>135</sup> Ezeknek is köszönhető, hogy a környezetvédelem jogi szabályozása – bár egyes kezdeményei már évszázadokkal ezelőtt is fellelhetők – az elmúlt ötven évben erősödött fel igazán.

Ahogy a 18. század végén a személyes és politikai szabadságjogok kiteljesedése az egyének szabadságvágyának volt a következménye, úgy a 20. sz. első felében is egy társadalmi jelenség, a polgárok biztonságvágya hívta életre a gazdasági, szociális, kulturális jogokat. A második generációs jogok megjelenése nem jelentette az első generációs jogok eltűnését. Súlyponti eltolódást viszont jelentett, a társadalmi változás új alapjogokat hívott életre a korábbiak mellé. Mindeközben pedig – a párhuzamos jogvédelem okán – az alapjogok védelmének nemzetközi, európai és nemzeti szintjei folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége sem statikus, hanem folyamatosan az új kihívásokhoz kell igazodnia. Ezt illusztrálják az ombudsman tematikus vizsgálatai is; 2008-ban az ombudsman többek között az akkor igencsak előtérbe kerülő gyülekezéshez való jog tárgykörében folytatott átfogó vizsgálatot, a későbbi években azonban – vélhetően a gazdasági válság és így a társadalmi igények hatására – a második generációs jogokkal kapcsolatos vizsgálatokra került sor.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> A környezet védelme az emberek egészségének megóvása érdekében akkor vált elkerülhetetlenné, amikor a bioszféra (az élet feltételeit biztosító környezet a benne élő élőlényekkel) és a technoszféra (az emberi civilizáció által kialakított mesterséges környezet, a bioszférának az a része, amely az ember természetformáló tevékenysége hatására megváltozott) viszonya az ipari forradalom hatására végérvényesen megváltozott. Lásd erről bővebben: MAJTÉNYI Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012.

<sup>136</sup> Az egyes átfogó vizsgálatokat lásd <http://www.ajbh.hu/projektfuzetek?jsessionid=FC111F753>

#### 4.4.2. Ombudsmani modellek

Megfigyelhető, hogy Európa–szerte az ombudsman–intézmények nagyon különböznek egymástól. A variációk okai nem az adott alkotmányos rendben keresendők, így teljesen különböző rendszerek is meglepően hasonló jogi keretet adtak intézményeiknek.<sup>137</sup> Ezek a különbségek összefüggnek azzal, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét, illetve a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe. Ez a szemléletbeli különbség mutatkozik meg a különböző modellekben. Ez a kép rajzolódik ki Gabriele Kucsko-Stadlmayer hatáskörök alapján végzett csoportosítása alapján, aki alapmodellt, jogállami modellt és emberi jogi modellt különböztet meg. Az alapmodellt a széles vizsgálati jogkör, ajánlástétel és beszámoló lehetősége jellemzi, a jogállami modellben a közigazgatás jogszerű működésével, az emberi jogi modellben az alapjogokkal kapcsolatos hatáskörök erősebbek.<sup>138</sup>

Másféle csoportosítás rajzolódik ki abból a szempontból, hogy a klasszikus (közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgáló) ombudsmani funkcióra mennyiben rakódott rá egyéb ‘járulékos’ funkció (pl. környezetvédelem, antikorrupciós feladatok, etikai kódexek érvényesítése stb.).<sup>139</sup>

Valamely országban az ombudsman tevékenységének tényleges tartalmát nem csupán a kialakított modell, illetve a számára biztosított hatáskörök határozzák meg. Az ombudsmani intézmény „jellegadó sajátossága éppen az, hogy a tisztség betöltőjének nagy – igaz, meghatározott irányultságú – szabadsága van saját feladata értelmezésében”.<sup>140</sup> Az ombudsmani intézmény esetében tehát különösen is jelentős körülmény, hogy az ombudsmani hivatalt éppen betöltő személy „hogyan alkalmazza a hatáskörét szabályozó normákat, mihez kezd a szabályozás nyújtotta lehetőségekkel”.<sup>141</sup>

Megállapítható tehát, hogy az ombudsman működésére nem ‘egy helyes szerepkör’ létezik; a mindenkori ombudsmannak a társadalmi viszonyok, kihívások mentén kell meghatározni, hogy tevékenységének a súlypontját inkább az

---

ADDF0FBB979750E69B57127

<sup>137</sup> KUCSKO–STADLMAYER i. m. 95.

<sup>138</sup> KUCSKO–STADLMAYER i. m. 97–100.

<sup>139</sup> LINDA C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004. 9–10.

<sup>140</sup> SOMODY (2008) i. m. 106.

<sup>141</sup> SOMODY (2008) i. m. 101.

alapjogok rendszerszintű érvényre juttatására vagy a közigazgatás működésének vizsgálatára helyezi.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Az 1996 és 2009 közti ombudsmani ciklusok alatt az egyes ombudsmanok prioritásait, szerepfelfogását tanulságosan foglalja össze: SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1998–2008). In: SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok – alapvető jogok?* Budapest, Kairosz, 2011. 120–132. A nemzetközi trendben érvényesülő szerepfelfogásokat lásd részletesen Larry B. HILL: The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey. In: Gerald E. CAIDEN (ed.): *International Handbook of the Ombudsman*. Westport –London, Greenwood Press, 1983. 43–56.

### III. VÉGREHAJTÓ HATALOM

#### 1. Kormányzás és közigazgatás

A hatalmi ágak klasszikus elválasztásának értelmében a végrehajtó hatalom tevékenységét az jellemzi, hogy a törvényhozó által alkotott absztrakt magatartási szabályokat alkalmazza az egyedi esetekre, hatósági jogkörben. A végrehajtó hatalom gyakorlásának módja, valamint a végrehajtó hatalmat gyakorlók köre folyamatos változáson ment, illetve meg is keresztül.

Magyarországon a 20. századig érvényesült az a régi közjogi tétel, amely szerint a végrehajtó hatalom birtokosa a király, aki e hatalom teljességét – beleértve a bírói hatalmat is – Verbőczy Hármaskönyve (II. Rész. 3. cím) szerint a nemzet a koronázással ruházza át a fejedelemre. A királyi végrehajtó hatalom azonban ekkor sem foglalta magában a közigazgatás egész hatalmát, mert a törvények végrehajtásának önkormányzati helyi hatóságai közvetlenül – s nem királyi szerv útján – nyerték hatalmukat a nemzettől és gyakorolták azt a királyi kormányzat érdemleges beavatkozása nélkül, de ellenőrzése és felügyelete alatt.<sup>143</sup>

A történeti fejlődés során a végrehajtó hatalom gyakorlása differenciálódott és polarizálódott. Napjainkban már az államfői kormányformák esetében sem igaz az a tétel, hogy csak az államfő gyakorolna végrehajtó hatalmat (lásd például a monetáris politikát megvalósító Fed-ek működését az Egyesült Államokban), parlamentáris kormányformák esetében pedig a végrehajtó hatalom működése még összetettebb. Parlamentáris kormányformákra a kormány és a parlament szoros összefonódása jellemző. Ez a kormányforma szükségszerű velejárója: abból, hogy a kormánynak rendelkeznie kell a parlamenti többség bizalmával, az következik, hogy a kormány politikáját támogató képviselők (az atipikus eseteket leszámítva) többségben vannak (kell legyenek) a parlamentben.<sup>144</sup> Ennek

<sup>143</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia Könyvkereskedése, 1902. 51.

<sup>144</sup> A 'kormánypárt' és 'ellenzék' fogalmak nem alkotmányjogi, hanem politológiai kategóriák, ezért tudatosan kerüljük azok használatát. Az alkotmányjog vizsgálati spektruma a képviselőre, a képviselőcsoportra és magára a parlamentre terjed ki, de általában nem tu-

folyományaként a kormány – az őt támogató képviselőkön keresztül – érdemben részt vesz a parlament fő feladatában: a politika meghatározásában. Politológiai értelemben valamely tevékenységet akkor tekintünk politikainak, ha értékek közötti választás eredményeképp meghatározza, hogy milyen irányba haladjon a társadalom. A definíciónak két fontos eleme van: egyrészt az értékek (ideológiák, eszmék) közötti választás lehetősége, másrészt, hogy a döntés kihatással van a társadalom egészére, vagy legalábbis jelentős részére.<sup>145</sup>

Általánosan elfogadottnak tekinthető az a tétel, miszerint – a tevékenység jellege alapján – a végrehajtó hatalom két fő eleme a kormányzás és a közigazgatás. Petrétei József álláspontja szerint funkcionális megközelítésben a végrehajtó hatalom a kormányzati politikai döntések – ezeken belül a törvények, kormányrendeletek, más normatív és egyedi határozatok – valóra váltását, érvényesítését, illetve foganatosítását végzi, és – negatív megközelítésben – azt a tevékenységi kört jelöli, ami nem tartozik a törvényhozás és a bírászkodás körébe.<sup>146</sup>

Győrfi Tamás megfogalmazásában

„a kormányzás a végrehajtás része, vagy másképpen szólva a végrehajtás a kormányzás *genus proximum*-a. A kormányzás megkülönböztető sajátosságát, *differentia specifica*-ját pedig a végrehajtás másik részétől, nevezetesen a közigazgatástól való elhatárolása segítségével kaphatjuk meg. Eszerint a kormányzás a végrehajtó tevékenység legmagasabb szintű irányítása, más kifejezéssel politikai végrehajtás, míg a közigazgatás lényege szerint szabályalkalmazó tevékenység, vagyis adminisztratív végrehajtás”.<sup>147</sup>

Hasonló álláspontot képvisel Sári János, aki szerint a „megkülönböztetés alapja a tevékenység eltérő minősége, úgymint politikai és igazgatási végrehajtás, kormányzás és igazgatás”.<sup>148</sup>

---

lajdonít jelentőséget annak a szubjektív körülménynek, hogy mely képviselők támogatják a kormány politikáját. Kivételesen mégis előfordulhat, hogy az alkotmányjog is jelentőséget tulajdonít annak, hogy a képviselő a kormánypárt(ok)hoz vagy az ellenzékhez tartozik: pl. egy paritásos bizottság létrehozásánál.

<sup>145</sup> GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4. 64.

<sup>146</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 140.

<sup>147</sup> GYÖRFI Tamás: A kormányzás. In: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 71.

<sup>148</sup> SÁRI János: Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged,

A kormányzásnak két központi eleme van. Ezek egyike a szabályozás, „a szabályozás funkciója az az alapvető funkció, amely az állami cselekvés, de jelentős részben az állampolgári magatartás kereteit, irányait és konkrét megvalósulási módozatait behatárolja, illetve meghatározza”.<sup>149</sup> A kormányzás másik központi elemének azt a mechanizmust (célok, értékek és eszközök közötti választást) tartjuk, amelynek során a szabályozásra vonatkozó döntés kialakul.

A kormányzat és közigazgatás – elméleti szinten – cél és eszköz viszonyban vannak, a közigazgatás a kormányzat által kitűzött célokat hajtja végre. A közigazgatást az uralkodó felfogás a kormányzástól elkülönült tevékenységnek tekinti, melynek nem a döntések meghozatala, hanem azok végrehajtása a feladata.<sup>150</sup> A gyakorlatban azonban kormányzás és közigazgatás nem választható el élesen. Egyrészt a közigazgatás nem csupán végrehajtja a kormányzati döntéseket, hanem meghatározott területeken önálló célokat tűz ki. Éppen ezért a „közigazgatás a széles diszkréciós jogkör miatt policy-formáló tényező”.<sup>151</sup> Másrészt a kormányzás és a közigazgatás folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással. A közigazgatást értelemszerűen befolyásolják a kormányzat (politikai) döntései, e tekintetben a kormányzat jogi–intézményi beavatkozási lehetőségei a közigazgatás ügyeibe elviekben teljesek.<sup>152</sup> A kormányzathoz pedig viszsza is csatlakozik a közigazgatás (szakmai) szempontjai, így a közigazgatás jelentős befolyással bír nemcsak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is.<sup>153</sup> Túlzottan leegyszerűsítő azonban a kormányzatot a politikai iránymutatással, a közigazgatást a szakmaisággal azonosítani. A politikai iránymutatás sem feltétlenül ‘szakmaiatlan’ és a közigazgatásban meghozott döntés is alapulhat értékválasztáson, és ilyen értelemben lehet politikai.

A végrehajtó hatalom gyakorlati működése során tehát nem a kormányzat és a közigazgatás elválasztására kell törekedni, hanem a kettő szerepének és egyensúlyának megtartására. A kormányzat nem szakadhat el a közigazgatás saját (adminisztratív) szempontrendszerétől, és ugyanilyen helytelen lenne az ‘önfenntartó közigazgatás’, amely figyelmen kívül hagyja a kormányzati célkitűzéseket, szempontokat.

---

JATE ÁJK, 1996. 541.

<sup>149</sup> FICZERE Lajos: A civil társadalmi szerveződések (kamarák) szerepe a kormányzati döntéshozatal rendszerében. *Comitatus. Önkormányzati Szemle*, 1995/4. 4.

<sup>150</sup> GYÓRFI (2001) i. m. 81.

<sup>151</sup> GYÓRFI (2001) i. m. 82.

<sup>152</sup> VÖ. SÁRI (1996) i. m. 541.

<sup>153</sup> VARGA (2013) i. m. 3.

## 2. Kormány és kormányzat

A kormányzást, mint tevékenységet gyakran azonosítják a kormány tevékenységével, holott ez az általánosítás téves. A kormánynak van olyan feladata, ami – jellegét tekintve – nem kormányzati tevékenység, sőt nem is a végrehajtó hatalom fogalmi körébe tartozik, és végrehajtó hatalmi tevékenységet sem csak a kormány láthat el.

Kormányzati tevékenységet, azaz az állam működésének fő irányait parlamentáris rendszerekben mind a parlament, mind a kormány meghatározhatja. E két szerv folyamatos kölcsönhatásban van; a kormány befolyásolja a parlamenti döntéshozatalt (sőt a gyakorlatban leggyakrabban a kormány áll a döntési folyamat középpontjában, ám ez a mindenkori politikai erőviszonyok függvénye), de – mint végrehajtó hatalmi szerv – köteles is a meghozott parlamenti (kormányzati) döntés végrehajtására. A parlament és kormány összefonódása viszont parlamentáris kormányforma mellett sem jelenti, illetve jelentheti a kormánynak a törvényhozó hatalommal szembeni szervezeti alárendeltségét és közvetlen irányítottságát. A kormány emellett ugyanis – alkotmányi felhatalmazás alapján – önállóan formálja saját kormányzati politikai koncepcióját.<sup>154</sup> A kormány tehát nem pusztán passzív végrehajtó feladatokat, hanem önálló irányító és kormányzati-politikai tevékenységet is ellát.<sup>155</sup>

Kormányzati döntés például a törvényhozás, a kormány politikai pályájának, a legfontosabb politikai irányvonalaknak a kijelölése, az állami tevékenység szerkezeti kereteinek a meghatározása, a külpolitikai célkitűzések megfogalmazása.<sup>156</sup> A kormányzatot pedig nem az alanyi kör, hanem a működés tartalma választja el a közigazgatástól;<sup>157</sup> a közigazgatás elsődleges feladata nem a célkitűzés, hanem a fenti értelemben használt kormányzat által kitűzött célok elérése. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a közigazgatás a tágabb célokat részcélokká bontsa, s azokat akár normatív formában is megjelenítse.

Mint látható, különbség mutatkozik tehát a kormányzat és a kormány ténykedése között. A kormánynak vannak végrehajtó hatalmon kívüli feladatai, ilyenek tekinthető például az eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotás, il-

<sup>154</sup> Vö. ÁDÁM Antal: A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1995/3. 130.

<sup>155</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 140.

<sup>156</sup> VARGA Zs. András: A közigazgatás fogalma és alkotmányos meghatározottsága. In: PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 52.

<sup>157</sup> VARGA (2009) i. m. 52.

letve a kormányzati tevékenység, amellyel a kormány részt vesz az általános politika kialakításában. A kormány feladata ezért kettős: „egyfelől kormányzati feladatokat lát el, másfelől a közigazgatási rendszer központi szerve, amelynek alapvető feladata a törvények végrehajtása, az államszervezet folyamatos működését biztosító feltételek megteremtése”.<sup>158</sup>

A másik oldalról viszont egyes végrehajtó típusú tevékenységek a kormány hatókörén kívül helyezkednek el. Ennek oka az ágazati politikák számbeli gyarapodása (az államélet egyre több szegmensét egyre részletesebb szabályozás alá kell vonni) és a közigazgatás jog alá rendelése, amelyből következően a hatósági tevékenység jellegét és mértékét a jogszabályoknak kell meghatároznia. A jog alá rendeltségből az következik, hogy „tömegesen épülnek be a szakmai szabályok és mércék, paraméterek a jogi szabályozásba, amelyek már nem is klasszikus jogi normák, hanem csak jogi formában megjelenő szakmai szabályoknak tekinthetők”.<sup>159</sup>

A két tényező (az ágazati politikák sokasodása és a közigazgatás jog alá rendeltsége) összefügg.

„Az állami funkciók terjedelmére és körére [azaz az ágazati politikák számbeli gyarapodására] jelentős befolyással van a jogállamiság intézményrendszere azáltal, hogy a hatalommegosztás elvére épülő intézményrendszer az állami szerepvállalás korábbi tartalmi elemeit számos területen – ideértve a közigazgatás területét is – lényegesen szűkíti és korlátozza.”<sup>160</sup>

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az ágazati politikák és az általános politika összhangját biztosítani kell. „Ennek viszont feltétele, hogy az általános politika [...] olyan szektorális politikai rendszerekre támaszkodjon, amelyek egy-egy ágazatban alkalmasak a kormányzati feladatok célrendszerének végrehajtását eredményesen biztosítani”.<sup>161</sup> Emellett természetesen nem csak az általános politikának kell az ágazati politikákon támaszkodnia, hanem fordítva is; az általános politika nem csak allokálja az ágazati politikákat, hanem önálló

<sup>158</sup> FICZERE Lajos: A kormányzati tevékenység strukturális kérdései. In: *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Budapest, Unió, 1996. 6.

<sup>159</sup> KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. 14.

<sup>160</sup> FICZERE (1995) i. m. 3–4.

<sup>161</sup> FICZERE (1996a) i. m. 7.



célokat tűz ki, amelyeket az ágazati politikák kialakítása során figyelembe kell venni és érvényesíteni kell.

Az általános politika (annak fő vonalakban való meghatározása, hogy merre, milyen értékek mentén haladjon a társadalom) csak akkor lehet sikeres, ha a célkitűzéseket az egyes ágazati politikák 'aprópénzre váltják', átültetik az adott szektorba. Ha minden ágazati politika csak a saját, szektorális célkitűzését kívánná megvalósítani, nemzeti szinten diszharmónia lenne, mert az egyes – gyakran egymással ellentétes – ágazati érdekek kiolthatnák egymást. Hasonlóan helytelen lenne, ha az általános politika figyelmen kívül hagyná az egyes ágazatok sajátosságait. A kormányzat terén tehát az általános politika és az ágazati politika harmóniája, ehhez pedig az általános és az egyes ágazati politikák alakítóinak *együttműködése* szükséges.

Az ágazati politikák számbeli gyarapodása és a közigazgatás jog alá rendelése a végrehajtó hatalom polarizálódását vonta maga után: a kormány, bár a végrehajtó hatalom általános szerve marad, nincs monopolhelyzetben a végrehajtó hatalmi ágban, azon más szervekkel osztozik, amelyek saját jogon, alkotmányi felhatalmazáson alapulva határoznak meg (ágazati) politikát és gyakorolnak végrehajtó hatalmat.

„Az eredendően és elvileg egységes végrehajtó hatalomból vagy maga az alkotmány vagy a törvényhozás »kihasított« egy részt; [az ebbe a] körbe sorolható állami funkciókat ellátó [...] szervek ennek megfelelően külön hatáskörökkel, sajátos státussal kapcsolódnak a kormányhoz, illetve a törvényhozáshoz”.<sup>162</sup> Az alkotmánynak el kell döntenie tehát, hogy „mely szerveket, illetve funkciókat emel ki a »kormány alól«; továbbá felhatalmazást kell adnia a törvényhozásnak arra, hogy ezt a jövőre nézve megtegye, azaz: a közigazgatás egyes ágazatai számára speciális státuszt teremtsen. [E] szervek »kivonása utáni maradéka« változatlanul a kormány irányítása alatt áll, annak teljes alárendeltségben”.<sup>163</sup>

Mindezek hatására a fogalmilag a végrehajtó hatalom körébe vonható funkciók megoszlanak a kormány és más szervek között. Ennek eredménye az is, hogy egyes ágazati politikákat nem a kormány, hanem más szerv alakít ki. Az egyes ágazati politikák, valamint az ágazati politikák és az általános politika összehan-

<sup>162</sup> SÁRI (1996) i. m. 541.

<sup>163</sup> SÁRI (1996) i. m. 541–542.

golása viszont továbbra is a kormány feladata és felelőssége. Erre tekintettel az egyes szektorok – az autonóm státus ellenére – sem függetlenedhetnek teljesen a kormánytól; a végrehajtó hatalom gyakorlása során együtt kell működniük.

Ezzel egyidejűleg megfigyelhető a végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulása.

„A végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál, az így felszabaduló energiát pedig arra fordítja, hogy újabb és újabb igazgatható területeket derítsen fel, amelyekben a modern kormányzati technológiák versenghetnek a demokrácia technikáival annak érdekében, hogy egyedi programok valósuljanak meg az igazgatásnak ebben az új szélesebb struktúrájában. Másként fogalmazva: az állam közvetlen hatalomgyakorlását megtestesítő végrehajtó hatalom a hagyományos feladatai »vagyis a biztonság, jólét és törvényesség szavatolása és előmozdítása helyett az ezeket ténylegesen biztosító más testületek és intézmények partnereként vagy működésük előmozdítójaként tűnik fel«<sup>164</sup>.

Ez a szabályozási logika még annak ellenére igaznak mondható, hogy az utóbbi időben (Magyarországon is) egyre gyakoribb jelenség, hogy az állam ‘visszatér a küzdőtérre’ és ‘saját jogon és saját neve alatt’ lát el bizonyos feladatokat.

A végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulásával értelemszerűen megváltozik a kormány tevékenysége is. A közigazgatásra kivetítve ez azt jelenti, hogy a korábbi, erőteljesen hierarchizált közigazgatási szervezeti rendszert egy más típusú, az irányított szervek önállóságának garanciáit is tartalmazó közigazgatási szervezeti struktúra váltja fel.<sup>165</sup> Ez azonban nem jelenti a kormány vagy a közigazgatás gyengeségét. A modern államok és így a modern kormányok – a politikai szlogenekkel szemben – nem gyengék, hanem kellően erősek. Erősek abban az értelemben, hogy rendelkeznek a közfeladatok eredményes megoldását elősegítő kellően felhatalmazásokkal és hatáskörökkel, és erejüket növeli, hogy nem egyedül kormányoznak, hanem a kormányzásba bevonják a piaci és a civil szférát is.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> John Morrison gondolatait idézi VARGA (2009) i. m. 53.

<sup>165</sup> FICZERE (1995) i. m. 5.

<sup>166</sup> VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5. 298–299.

A kormány megváltozott szerepe, és az a tény, hogy egyes végrehajtó hatalomhoz tartozó területeket ‘kienged’ a szabályozásából, hívott életre egy új szervtípust: a szabályozó hatóságokat. Az új állami feladatok ugyanis indokolttá tehetik, hogy a végrehajtó hatalmi szférában új állami szervek szülessenek és ezek jogi normát is alkothassanak.<sup>167</sup> Szükségessé vált tehát a szabályozó jogosítványok egy részének átruházása olyan intézményekre, amelyek a piaccal közvetlen kapcsolatban állnak, és ezért rugalmasan alkalmazkodhatnak a változó feltételekhez,<sup>168</sup> mivel a hagyományos jogalkotás lassú reakcióideje miatt könnyen túlszabályozottság alakulhat ki, vagy sekélyessé válhat a törvényhozói munka.<sup>169</sup> E szempontok vezettek az önszabályozás és a társszabályozás fejlesztéséhez, valamint a szabályozó hatóságok kialakításához.

### 3. A kormány a végrehajtó hatalomban

Parlamentáris berendezkedésű államokban a végrehajtó hatalom elsődleges, általános szerve a kormány. Az egyes alkotmányok között azonban nagy szórás mutatható ki, hogy milyen részletességgel szabályozza a kormány feladatait, hatásköreit. Általánosságban kijelenthető, hogy csupán két vagy három olyan, kormányra vonatkozó rendelkezéscsoport mutatható ki, amely az alkotmányból semmiképp nem hagyható el, nevezetesen a megbízás keletkezése, megszűnése, azaz a kormány felelőssége, a felelősség érvényesítése, továbbá a hatáskörébe tartozó aktusok meghatározása.<sup>170</sup>

Mindezek mellett megfigyelhető, hogy egyes alkotmányok ‘szűkszavúak’ a kormány pozícióját illetően; ezek eklatáns példája a dán alkotmány, amelynek nincs is a kormányról szóló fejezete.<sup>171</sup> Más alkotmányok a kormány tevékenységére vonatkozó általános meghatározást alkalmaznak,<sup>172</sup> csak pozicionálják a kormányt az államszervezetben, a hatalommegosztás rendszerében, esetleg egy-két jellemző jogkört emelnek ki (pl. kül- és belpolitika meghatározása,

<sup>167</sup> ÁDÁM Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/11. 131

<sup>168</sup> POLYÁK Gábor: Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban. In: *PhD tanulmányok, 1. PTE – ÁJK Doktori Iskola*, Pécs, 2004. 311.

<sup>169</sup> KOVÁCS A. Gy. i. m. 15.

<sup>170</sup> SÁRI (1996) i. m. 535.

<sup>171</sup> A dán alkotmány 2. cikke a kormányformát alkotmányos monarchiaként rögzíti ugyan, ez azonban megtévesztő: Dániában is a király csak formálisan feje a végrehajtó hatalomnak, azt ténylegesen a Folketingnek felelős kormány gyakorolja. Vö. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK, 2005. 248.

<sup>172</sup> SÁRI (1996) i. m. 536.

honvédelem stb.). Ezekhez képest kivételes, ha az alkotmány részletes felsorolást ad a kormány hatásköreiről, feladatairól.

Az alkotmányok többségében alkalmazott megoldásnak megfelelően a magyar Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése is a jogállás meghatározásával helyezi el a Kormányt az államszervezetben. Ebből kifolyólag Magyarországon a Kormánynak nyitott hatásköre van; kiterjed minden olyan, fogalmilag végrehajtó hatalomhoz tartozó hatáskörre, amit az Alaptörvény nem utal más szervhez.

Korábban az Alkotmány más szabályozási technikát alkalmazott, tartalmilag azonban a Kormánynak az Alkotmány alapján is nyitott hatásköre volt. A korábbi Alkotmány 35. §-a ugyan meghatározott feladat-, illetve hatásköröket a Kormány számára, e lista azonban nem volt taxatív; a Kormány feladatköre nem merül ki az ott felsorolt feladatok ellátásában. Az Alkotmány 35. §-ában található felsorolás az 1949-es váz 'kitüremkedése' volt. Meglepő módon a Kormány hatáskörére vonatkozó rendelkezések tartalmilag alig változtak 1972 óta az Alkotmányban, a rendszerváltáskor is csak 'ideológiai tisztogatást' végzett az alkotmányozó a normaszövegben, illetve új feladatokat delegált a Kormány számára (pl. Magyarország képviselte az Európai Unióban). 1972-ben pedig – a szocialista államszervezeti koncepción alapulva – az alkotmány tagadta a hatalommegosztás létét, így nem azonosíthatta a Kormány (pontosabban: a Minisztertanács) feladatait a végrehajtó hataloméval.<sup>173</sup> Ezért kellett leírnia, milyen típusú feladatok tartoznak a Kormányhoz. Ezt az érvet erősíti az is, hogy Európában csak Észtország, Lengyelország, Litvánia és Portugália alkotmánya határozza meg tételesen a kormány feladatkörét.

A hazai jogirodalomban már régóta felmerült annak igénye, hogy a feladat- és hatáskör-meghatározás helyett szintén az alkotmányjogi pozíció kerüljön deklarálásra.<sup>174</sup> Az Alaptörvény meghatározása precíz: a Kormány a végrehajtó hatalomnak általános, de nem kizárólagos szerve. Látható tehát, hogy a hatályos Alaptörvény már a Kormányról szóló fejezete is magában rejti a végrehajtó hatalom polarizálódásának lehetőségét.

<sup>173</sup> Vö. BIHARI i. m. 176–177.

<sup>174</sup> Ádám Antal szerint „[az Alkotmányban] csak az Országgyűlés jellegzetes feladatainak és jogainak egyértelmű megállapítására kellene törekedni, a Kormány alkotmányjogi pozícióját és rendeltetését pedig átfogó, általános tartalommal kellene meghatározni”. ÁDÁM (1992) i. m. 130. Szintén az elvi deklaráció mellett érvel *Jakab András* <http://www.jak.ppke.hu/szervezet/index.html>

#### 4. Monokratikus vagy testületi kormány?

Mind a közjog, mind a politikatudományban vizsgált kérdés, hogy a kormány a döntéshozatal, a hatáskörök szempontjából testületi szerv-e, vagy pedig csupán a miniszterelnök 'munkaszervezete'. Ez a kérdés nem csupán az igazgatástudományok szempontjából bír jelentőséggel, hanem alkotmányjogi, államszervezeti relevanciával is bír. Az Alkotmánybíróság több döntésében is jelentőséget tulajdonított a Kormány testületi jellegének, illetve elemezte a miniszterelnök Kormányban betöltött szerepét. A miniszterelnök pozíciójára tekintettel értelmezte a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés f) pontjában szereplő 'Kormány programja' fordulatot,<sup>175</sup> későbbi döntésében pedig a kormányformából és a politikai berendezkedésből a miniszterelnök kiemelkedő szerepét vezette le (és gyakorlatilag a monokratikus kormányforma intézményesítését is lehetségesnek tartotta).<sup>176</sup>

Bár a nyelvtani értelmezésből ez egyenesen nem következett, már a korábbi Alkotmány alapján is megállapítható volt, hogy – a konstruktív bizalmatlansági

<sup>175</sup> „Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének f) pontjában meghatározott tiltott tárgykör vizsgálata során figyelembe kell venni a kormányforma sajátosságait. A magyar parlamentáris berendezkedésben a Kormány megbízatása szorosan kapcsolódik a miniszterelnökhöz. Ezt mutatja, hogy az Alkotmány 33/A. § alapján ha a miniszterelnök megbízatása – lemondás, halál, választójogának elvesztése vagy összeférhetetlenségének megállapítása miatt – megszűnik, ez a Kormány megbízatásának a megszűnését vonja maga után. Az Alkotmány 39/A. § (1) bekezdése alapján pedig a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. A Kormány és a miniszterelnök megbízatásának kapcsolatát mutatja az is, hogy az Alkotmány 33. § (3) bekezdése alapján a miniszterelnök megválasztásáról, valamint a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz. A magyar parlamenti gyakorlatban a Kormány programjáról szóló határozati javaslatot a miniszterelnök-jelölt nyújtja be az Országgyűlésnek. E döntése során az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (2) bekezdésében meghatározott jogállása alapján népszuverenitásból eredő jogát gyakorolja, amellyel meghatározza a kormányzás irányát. Amennyiben a közvetlen demokrácia intézménye ebben az esetben gyakorolható lenne, és a választópolgárok népszavazáson dönthetnének a kormányprogram támogatásáról vagy elutasításáról, azzal érintenék az alkotmányos berendezkedésben a miniszterelnök és a Kormány viszonyát. Erre tekintettel rendelkezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének f) pontja úgy, hogy a Kormány programjáról nem lehet népszavazást tartani.” 15/2007. (III. 9.) AB határozat

<sup>176</sup> „Az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja. Ez a meghatározó szerep a miniszterelnök számára olyan közjogi státuszt biztosít, amely alkotmányosan megalapozza azt a törvényi felhatalmazást, hogy – a Kormány programjának keretei között – meghatározhassa a Kormány politikájának általános irányát. [A Kormány-döntések végrehajtásáról való „gondoskodás” lényegében a kormányprogram teljesítése iránti miniszterelnöki felelősséget is jelenti, amelynek keretei között érvényesülhet a Tv. 14. § (1) bekezdésén alapuló hatáskör.]” 122/2009. (XII. 17.) AB határozat

indítvány, továbbá a miniszteri megbízás keletkezésére vonatkozó szabályok alapján – a magyar Kormány miniszterelnöki kormány.<sup>177</sup> „A parlament a kormányprogram elfogadásával bizalmat szavazott a kormányfőnek, aki a gyakorlatban szabadon választotta ki kormányának tagjait. Nem a kormánynak volt feje, hanem a kormányfőnek volt kormánya”.<sup>178</sup>

A kormányfő előterbe helyezése a felelősségi alakzattal van összefüggésben. A kormány jogi értelemben vett testületisége ellentétes a miniszteri felelősség elvével: a kormány–testületet sem jogilag, sem politikailag nem lehet felelősségre vonni.<sup>179</sup> Amennyiben tehát a parlament a politikai felelősséget érvényesíteni kívánja, azt nem a kormánnyal, mint testülettel, hanem a miniszterelnökkel szemben teheti meg.

Megjegyzendő emellett, hogy számos államban bizalmatlansági indítvány nem csupán a miniszterelnökkel, hanem az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható.<sup>180</sup> Ez a körülmény alapvetően érinti a kormány szerkezetét és működését, mivel a döntési kompetenciák és a felelősségi viszonyok szorosan összefüggnek. Ez a tanulság vonható le a bonni alaptörvény által konstituált német parlamentarizmusban is, amely – a weimari alkotmány tapasztalataiból okulva – a demokratikus (parlamentari) ellenőrzésre helyezte a hangsúlyt az államszervezetben. Kezdetben a német kormány működését három alapelv határozta meg: a kancellárelv (*Kanzlerprinzip*), amely alapján a kormánypolitika irányvonalát a kormányfő alakítja ki, és ezért ő is viseli a felelősséget; a kabinetelv (*Kollegialprinzip*), amely szerint a legfontosabb politikai döntéseket a kabinet egésze hozza meg többségi szavazással; illetve az ágazati felelősség elve (*Ressortprinzip*), amely alapján minden miniszter – a kormányprogram által meghatározott irányvonalon belül – önállóan irányítja a tárcája alá vagy feladat körébe tartozó ágazatot, területet, és ezért önálló felelősséggel tartozik.<sup>181</sup> Ez elvek alkalmazását azonban felülírta, hogy ha a miniszterelnök (kancellár) személyében tartozik politikai felelősséggel a parlamentnek, akkor a kormány működésével kapcsolatban széleskörű döntési szabadságot kell biztosítani a számára. Ezt legjobban a Grundgesetz 65. cikke (az ún. *Richtlinienkompetenz*)

<sup>177</sup> SÁRI (1996) i. m. 538.

<sup>178</sup> STUMPF István: Kormányzati kihívások, erős végrehajtó hatalom, világos kormányzati stratégia. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3–4. 157.

<sup>179</sup> SÁRI (1996) i. m. 538.

<sup>180</sup> Az ezzel kapcsolatos összehasonlító elemzést lásd CSINK Lóránt: Bizalmatlansági indítvány összehasonlító perspektívában. In: SZÉCSI Gábor (szerk.): *De iuris peritorum meritis* 7. „70” *Studia in honorem Endre Tanka*. Budapest, KRE ÁJK, 2010. 85–96.

<sup>181</sup> FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. 43.

tükrözi, mely szerint a „szövetségi kancellár meghatározza a politika irányvonalát és viseli azért a felelősséget.” A szövetségi miniszterek csupán ezen – a kancellár által meghatározott – politika mentén irányíthatják saját szakterületüket. Ezt az elvet ültette át a magyar Alaptörvény 18. cikk (1) és (2) bekezdése; a fentiek ismeretében kijelenthető, hogy ez nem újítás a korábbi Alkotmányhoz képest, hanem a status quo deklarálása.<sup>182</sup>

A kormány szerkezete azonban nem csupán alkotmányjogi kérdés. A kancellári típusú kormányzati modell érvényesítéséhez az alkotmányosan erős kormányfői pozíció mint normatív feltétel mellett nélkülözhetetlen a stabil pártháttér (mint politikai feltétel).<sup>183</sup> A miniszterelnöki pozíció tehát nemcsak közjogilag ítélendő meg, hanem a kormányt adó párt (pártok, koalíciók) belső döntési mechanizmusa és a politikai nyilvánosság nézőpontjából is.<sup>184</sup> Ebben a megközelítésben az állapítható meg, hogy bár a magyar kormány már 1990 óta miniszterelnöki kormány, ez azonban ténylegesen csak 1998 óta valósult meg,<sup>185</sup> 2004-től pedig ez a tendencia tovább erősödött.

Müller György arra is felhívja a figyelmet, hogy a miniszterelnöki dominancia nem szüntette meg a kormány testületi jellegét, ami következhet pusztán a fogalmából és a felépítéséből is – formálisan nem lehetséges a magyar berendezkedésben a kabinetkormányzás, az, hogy a kormányon belüli szűkebb testület vegye át a kormány jogköreit. Elismeri ugyanakkor, hogy a kormányügyrendek – kivételesen és feltételekhez kötve, utólagos jóváhagyással – felhatalmazzák a miniszterelnököt a kormány helyettesítésére, így egy személyben a kormány jogkörében hozhat döntéseket.<sup>186</sup> Ez a körülmény jelzésértékű: abba az irányba mutat, hogy a kormány nem testületi ülésen, szótöbbséggel hozza meg döntéseit, hanem csupán a miniszterelnök ‘tanácsadó testülete’; a miniszterek mint tanácsadók kifejtik álláspontjukat, a döntést azonban a *Kormány nevében* (tehát nem egyszemélyi döntésként) a miniszterelnök mondja ki.

A miniszterelnöki pozíció előtérbe helyezéséből (különös tekintettel arra, hogy a Richtlinienkompetenz már nem csupán rendszertanilag vezethető le, hanem az nevesítve szerepel az Alaptörvényben) egyenesen következik az is, hogy ki jogosult az általános, illetve az ágazati politika kérdésében dönteni, és hogy

<sup>182</sup> Ennek az elvnek az alkotmányi szintű deklarálására Ádám Antal már 1995-ben javaslatot tett: ÁDÁM (1995) i. m. 133.

<sup>183</sup> STUMPF i. m. 163.

<sup>184</sup> KUKORELLI István: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei. In: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994. 199.

<sup>185</sup> MÜLLER György: A kormány testületi jellegéről. *Közjogi Szemle*, 2011/4. 38.

<sup>186</sup> MÜLLER i. m. 41.

kinek a feladata az általános és az ágazati politika, továbbá az egyes ágazati politikák összehangolása.

Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése értelmében a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját. Az általános politika kialakítása tehát a miniszterelnök saját terrénuma, a minisztereknek, de még a Kormánynak mint testületnek sincsenek 'jogai' a miniszterelnökkel szemben. Az általános politika kialakítása terén a miniszterelnök nem szavazható le.

Más a helyzet az ágazati politika kérdésében. Az Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdése értelmében a miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Az ágazati politika meghatározása tehát egyértelműen a miniszter feladata, aki e kérdésben – elviekben és az Alaptörvény szövege szerint is – önálló. Ez az 'önállóság' azonban nem jelent függetlenséget, az Alaptörvény e rendelkezéséből nem vezethető le az, hogy a miniszter minden külső befolyástól mentesen vezetné az ágazatot.

Először is rögzíteni szükséges, hogy az 'önállóság' a közigazgatási ügyekre vonatkozik, az Alaptörvény ugyanis önálló *irányításról* beszél (ami közigazgatás-elméleti fogalom) és nem önálló kormányzásról, önálló policy-formálásról. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a miniszter a miniszterelnöknek felelősséggel tartozik [18. cikk (4) bekezdés]. Ebben a körben a miniszterelnök végső esetben a miniszter felmentésére is javaslatot tehet a köztársasági elnöknek, aki – az atipikus esetek kivételével – köteles is az előterjesztésben foglaltak teljesítésére.<sup>187</sup> Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az sem, hogy a miniszter az 'általános politika keretei között' irányítja az adott ágazatot; a politikai irányvonaltól az ágazat irányítása során nem térhet el.

Látható tehát, hogy az általános politika meghatározása a miniszterelnök (kizárólagos) feladata, az egyes ágazatokat pedig e politika keretei között az egyes miniszterek irányítják.

<sup>187</sup> Ennek részletes levezetését tartalmazza a 48/1991. (IX. 16) AB határozat és a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.



## 5. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolata a jogalkotásban

Az általános megközelítés szerint a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelyik jövőre vonatkozó, absztrakt, általános magatartási szabályokat (törvényeket) alkot. A végrehajtó hatalom pedig ezeket az általános magatartási szabályokat az egyedi esetekre vonatkoztatja, hatósági jogkört gyakorolva.

A jogállam formális felfogásából következik a jog uralma: a társadalmi viszonyokat a jognak kell szabályoznia. Az egyes társadalmi viszonyok viszont egyre összetettebbek, minden részletükben nem lehet törvényben szabályozni. Az absztrakt törvények egyedi esetekre transzformálása a végrehajtó hatalom feladata. Azonban a végrehajtás során felmerülhetnek olyan körülmények, amelyeket – ismét csak a jogállamiságból következően – szintén normatív módon kell rendezni. Ez már a végrehajtó hatalom körébe tartozó kérdés, és ez alapján teszik lehetővé az egyes alkotmányok számukra a rendeletalkotást.

A különbség tehát abban áll, hogy a törvényhozó hatalom – az alkotmányos, nemzetközi és uniós jogi keretek között – szabadon határozza meg, hogy a szabályozással milyen célt kíván elérni. A végrehajtó hatalom jogalkotása viszont igazgatási jellegű; nincs önálló célja, hanem a törvényhozói aktus érvényesülését szolgálja. Leegyszerűsítve tehát: a törvényhozó hatalom aktusának önálló célja van, a végrehajtó hataloménak nem.

Ezzel magyarázható az állami jogalkotó hatalom, – amely a szabályozási tárgyak elsődleges jogi szabályozását jelenti – a parlament, illetve a képviselői szervek monopóliuma, amelyhez képest az igazgatási (szereppel is bíró) intézmények jogalkotása csak másodlagos, szekunder jelentőségű lehet.<sup>188</sup> A szekunder jogalkotói kompetenciában alkotott kormányrendelet pedig közismerten végrehajtási jogszabályként kapcsolódik a törvényi szintű szabályozáshoz.<sup>189</sup>

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom normái közötti elválasztást árnyalja, hogy a Kormány (csakúgy, mint az önkormányzat) rendelkezik eredeti jogalkotási jogosultsággal, tehát közvetlenül az Alaptörvény alapján is alkothat rendeletet.<sup>190</sup> E rendeleteik abban különböznek a végrehajtási rendeletektől, hogy

<sup>188</sup> MOLNÁR Miklós: A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira. In: *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest, KJK, 1994. 66.

<sup>189</sup> MOLNÁR Miklós: A jogalkotási rendszer reformjának irányairól. In: *Közigazgatás és jogalkotás*. Budapest, Unió, 1996. 132.

<sup>190</sup> Megjegyzendő, hogy egy témakörben a miniszterelnöknek is van eredeti jogalkotási jogköre: a miniszterek közül rendeletben miniszterelnök-helyettest nevez ki [Alkotmány 33. § (2) bekezdés, Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdés]. Mivel azonban a miniszterelnök-helyettes

önállóan határozzák meg, hogy milyen tárgykört és milyen tartalommal vonnak szabályozásuk alá. Ennek magyarázata, hogy egyes esetekben szükséges, hogy a körülmények változásaihoz gyorsan és hatékonyan igazodva irányítsa és szervezze az ország ügyeinek kezelését.<sup>191</sup>

Az önkormányzat esetében az eredeti (közvetlenül az alkotmányon alapuló) rendeletalkotási jogosultság azzal magyarázható, hogy az önkormányzat nem csupán végrehajtó hatalmi, hanem képviselői szerv is. Az önkormányzat egyes feladatkörei végrehajtó jellegűek, e körben az általa alkotott rendeletek származékosak, érvényességüket egy magasabb szintű jogszabály biztosítja. Más feladatköreiben az önkormányzat nem végrehajtó hatalmat, hanem a helyi ügyek önálló meghatározását gyakorolja.

Érdekesebbek az eredeti jogkörben alkotott kormányrendeletek. A hatalom-megosztás Montesquieu-i felfogásából az következik (amit a francia forradalmat követő rendszer meg is próbált valósítani), hogy a végrehajtó hatalom önálló szabályozási jogkörrel nem rendelkezik. A polgári fejlődés azonban lényeges változást eredményezett a törvény és a rendelet viszonyának alakulásában, amely elsődlegesen a rendeleti szintű szabályozás autonóm funkciójában mutatkozik meg. Az 1958. évi francia alkotmány például kimondja, hogy a nem törvényi úton szabályozott kérdéseket rendelet kiadása révén kell szabályozni.<sup>192</sup> A francia szabályozás tartalmilag 'kizárólagos rendeletalkotási tárgyköröket' hoz létre azzal, hogy a törvényhozás hatáskörét az alkotmányban rögzített tárgyakra szorítja. Léteznek tehát olyan kérdések, amelyek csak rendeleti úton szabályozhatók.<sup>193</sup>

A magyar alkotmányjog ugyanakkor nem érvényesíti a törvénynek való fenntartás elvét,<sup>194</sup> a törvény nincs monopolhelyzetben az eredeti szabályozás terén. A kormánynak ez a szerepe törvénytörő, törvény-kiegészítő.<sup>195</sup> A kormány és az önkormányzat eredeti jogalkotási jogköre nem érvényesíthető a törvényhozó hatalommal szemben. Az Alaptörvény nem ismeri továbbá a 'fogalás elvét' sem, a törvényhozó szabályozása alá vonhatja a korábban eredeti jogalkotói jogkörben hozott önkormányzati- és kormányrendeletek tárgykörét (ami a ko-

kinevezése nem normatív, hanem egyedi aktus, a rendeleti formával nem értünk egyet.

<sup>191</sup> ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. A „Jövő Közigazgatásáért” Pécs, Alapítvány, 2009. 12.

<sup>192</sup> FICZERE Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának kérdései. In: *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban*. Budapest, Uniós, 1996. 32. p.

<sup>193</sup> lásd KISS i. m. 125.

<sup>194</sup> SÁRI János: A rendeleti jogalkotás. *Társadalmi Szemle*, 1993/7. 31.

<sup>195</sup> SÁRI (1993) i. m. 32.

rábban hozott önkormányzati-, illetve kormányrendelet alkotmányellenességét eredményezi). Ezt a megoldást kifogásolja Ádám Antal, aki szerint a

„francia alkotmányi szabályozást követve a végrehajtó hatalom saját hatáskörébe tartozó tárgykörökre nézve ki kellene zárni, illetve pontosan meghatározott feltételekhez kellene kötni – pl. alapjogok lényeges tartalmának érintettsége esetén – a törvényi szabályozást. Ez a rendelkezés azt jelentené, hogy a Kormány saját hatáskörében alkotott rendelete a törvénnyel azonos hierarchiai fokozatú jogforrásnak minősülne”.<sup>196</sup>

Ez a megoldás azonban alapvetően érintené a kormányformát; parlamentáris keretek között aligha képzelhető el egyes tárgykörök kivonása a törvényhozás alól. A parlamentarizmus nem jelenti azt, hogy a kormányzati döntést ténylegesen is a parlamentnek kell meghoznia, azt viszont igen, hogy a legfőbb politikai döntéseknek a népképviselői elven működő parlamenten *keresztül* kell megszületniük.

Végül megjegyezzük, hogy annak a kérdésnek, hogy ki felelős az általános, illetve az ágazati politikáért, érintenie kell a jogalkotási jogosultságot és a felhatalmazás rendjét. Egyetértünk Ádám Antallal abban, hogy

„vissza kellene adni a miniszteri rendelet valamikori rangját és súlyát az ágazathoz tartozó és törvényhozási tárgynak nem minősülő viszonyok normatív rendezésében. A Kormánynak nem azzal kell elérnie az ágazati tárgyú rendeletek összehangoltságát, hogy a miniszterre tartozó és többnyire általa előkészített eredeti vagy végrehajtási jellegű előírásokat kormányrendeletként bocsátja ki, hanem az ágazatpolitikai koncepciók testületi megvitatásával és megerősítésével, valamint a különböző ágazatközi egyeztetési, harmonizálási eljárások érvényesítésével.”<sup>197</sup>

<sup>196</sup> ÁDÁM (2009) i. m. 12.

<sup>197</sup> ÁDÁM (1995) i. m. 131.

## 6. Az önálló szabályozó szervek

### 6.1. A végrehajtó hatalom tagolódása Magyarországon

Az alkotmányjog szempontjából a végrehajtó hatalom belső tagolódásának az az ismérve, hogy megjelennek olyan szervek, amelyek önállóan, közvetlenül az alkotmány alapján, a kormánytól függetlenül gyakorolnak végrehajtó hatalmat. Ennek bekövetkezte már megelőzte az Alaptörvény hatálybalépését.

Kormánytól független, végrehajtó hatalmat gyakorló szerv elsőként 2004-ben jelent meg alkotmányi szinten. Az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben az Alkotmány önálló intézményként rögzítette a Magyar Nemzeti Bankot, amely önállóan felel a monetáris politika alakításáért (tehát kormányzati szerepkörrel bír) és ennek körében törvény felhatalmazására végrehajtási rendeletet is alkothat. A módosítás jelentősége, hogy alkotmányi szinten rögzítést nyert, hogy egy, a végrehajtó hatalomhoz tartozó feladatkör kikerült a Kormány irányítása alól.

Ezt a folyamatot folytatta 2011. január 1-jével (azaz még az Alaptörvény hatályba lépése előtt) az Alkotmánynak az a módosítása, amely a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF) emelte alkotmányi szintre.<sup>198</sup> Ennek a módosításnak az alkotmányjog szempontjából komoly jelentősége van. Autonóm (szabályozó) szervek törvényi szinten jelenleg is vannak, és 2011. január 1-je előtt is voltak. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 1. § (3) bekezdése értelmében autonóm államigazgatási szerv a Közbiztonsági Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda. A változás jelentőségét az adja, hogy a végrehajtó hatalom polarizálódását immár alkotmányi szintű szabály deklarálja. Korábban ugyanis csak törvényi szint (a Kjt.) engedett át *feladatköröket* az autonóm szervek számára, *munkamegosztást* biztosítva a Kormány és más végrehajtó hatalmi szervek között. A kialakított szabályozás azonban más minőségű: az Alkotmány *megosztotta a végrehajtó hatalmat* a Kormány és más szervek között. E szervek tehát közvetlenül az Alkotmányon alapulva, és nem átengedett hatáskörben gyakoroltak végrehajtó hatalmat.

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom belső tagolását fenntartotta, de más szabályozási technikát választott. Az egyes intézmények felsorolása helyett önálló

<sup>198</sup> Megjegyzendő, hogy az NMHH és a PSZÁF alkotmányi megjelenítésének oka az volt, hogy e szervek rendeletet adhassanak ki; az Alkotmány alapján ugyanis jogalkotási jogkört csak az Alkotmányban megjelölt szerv kaphatott [lásd részletesen: 121/2009. (XII. 17.) AB határozat].

szabályozó szerv gyűjtőnévvel illeti az egyes, Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakorló intézményeket. Az Alaptörvény a Kormány mellett a végrehajtó hatalmi szervek közül csak az MNB-t nevesíti, az önálló szabályozó szervek körét nem az Alaptörvény, hanem sarkalatos törvény állapítja meg. Az tehát következik az Alaptörvényből, hogy biztosítani kell az önálló szabályozó szervek működését, az viszont a törvényhozó diszkrecionális döntése, hogy mely ágazati politikákat kívánja az önálló szabályozó szervekre bízni.<sup>199</sup>

## 6.2. Az önálló szabályozó szerv az Alaptörvényben

### 6.2.1. Az önálló szabályozó szervek köre

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.

Az Alaptörvény tartalmi oldalról rögzíti, hogy csak *végrehajtó hatalmi feladatot ellátó*, azaz valamilyen ágazatot felügyelő, hatósági jogkört gyakorló szervezet lehet önálló szabályozó szerv. (Nincs tehát elvi lehetőség sem arra, hogy pl. az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa vagy az Alkotmánybíróság önálló szabályozó szerv legyen). Formai oldalról pedig az Alaptörvény azt a követelményt támasztja, hogy *sarkalatos törvénynek* kell egy intézményt önálló szabályozó szervnek minősítenie. Ebből két további következtetés is levonható. Az egyik, hogy az Országgyűlés döntése, hogy mely szervek minősülnek önálló szabályozó szervnek – sarkalatos törvényt ugyanis csak az Országgyűlés fogadhat el. A végrehajtó hatalom belső tagozódása tehát a Kormány szervezeti szabadságán kívül eső kérdés. A másik következtetés, hogy az Alaptörvény tárgykör szerint is meghatározza azokat a szerveket, amelyek önálló szabályozó szervekké minősíthetők. A sarkalatos törvény témakötött; csak olyan tárgykörben alkotható, amelyet az Alaptörvény szerint sarkalatos törvénynek kell szabályoznia. Olyan feladatkörben tehát nem alapítható önálló szabályozó szerv, amely területet az Alaptörvény alapján nem sarkalatos törvénynek kell szabályoznia.

A végrehajtó hatalom rendszeréből, az önálló szabályozó szervek felelősségéből további korlátok is levezethetők, amelyekről a későbbiekben lesz szó.

<sup>199</sup> Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése csak lehetőséget ad az önálló szabályozó szervek létrehozására, de nem teszi kötelezővé, hogy ilyen státusú szervet a törvényhozó létrehozzon. Elvi szinten tehát a végrehajtó hatalom belső egysége helyreállítható.

### 6.2.2. Az önálló szabályozó szervek tevékenysége

Az önálló szabályozó szervek végrehajtó hatalmi feladatokat látnak el. Fellelhetők ugyanakkor olyan sajátosságok, amelyek – az egyébként egymástól különböző területeken működő szervekre – általánosan jellemzőek. Ilyen általános jellemző a rugalmasság, a viszonylag kisszámú (közvetlenül érintett) jogalany, a jogalkotási jogkör és az uniós jogi meghatározottság.

A rugalmas szabályozás magyarázata az önálló szabályozó szerv létének indokában keresendő: az önálló szabályozó szerv olyan területet felügyel, amelyet – tartalmi alkotmányossági okból vagy a szabályozás differenciáltsága miatt – a Kormány ‘kiengedett a kezéből’ és egy független szervre bízott. Ezeken a speciális területeken viszonylag kevés közvetlen érintett van; az NMHH esetében a médiaszolgáltatók, a PSZÁF esetében a pénzintézetek, a MEKH esetében az energiaszolgáltatók száma (akikre a szabályozás közvetlenül vonatkozik) tipikusan kisebb, mint a szabályozottak köre más szabályozások esetében. A speciális (szak)terület és az érintettek szűk köre rugalmas, a piaci–gazdasági változásokra érzékeny szabályozást indokol és tesz lehetővé. Ezt segíti az is, ha a szabályozás alapjául szolgáló jogszabály kellően absztrakt, ilyen esetekben az a piaci- és életviszonyokra tekintettel különböző tartalmakkal tölthető ki.

Az önálló szabályozó szervek további közös jellemzője, hogy vezetőik jogalkotási jogkörrel rendelkeznek. Ezek a rendeletek származékos jogforrások, azaz csak törvény felhatalmazására, annak keretei között adhatók ki. A vezetőt a rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettes helyettesíti.

Az uniós szabályozottság pedig azzal magyarázható, hogy e szervek piacfelügyeleti jogkörrel is rendelkeznek, amely több elemében uniós hatáskörbe tartozik.

### 6.2.3. Az önálló szabályozó szerv felelőssége

A parlamentáris kormányforma alapvető ismérve, hogy a törvényhozó hatalmat gyakorló parlament politikai kontrollt gyakorol a végrehajtó hatalom felett, és amennyiben a parlament elveszti a kormányba vetett bizalmát, leválthatja azt.

Az önálló szabályozó szerv vezetője azonban az Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdése alapján csak beszámolni köteles a tevékenységéről az Országgyűlésnek. Ezen túlmenően nem érvényesíthetők az ellenőrzés klasszikus eszközei (nincs lehetőség kérdésre, interpellációra), nincs lehetőség az önálló szabályozó szerv vezetője megbízatásának bizalomvesztés miatt történő megvonására és a vezető

megbízatási ideje sem igazodik a parlamenti ciklushoz. Az önálló szabályozó szerv léte tehát a parlamentarizmus klasszikus struktúráját megtöri.

A végrehajtó hatalom feletti politikai kontroll parlamentáris keretek között sem kivételt nem tűrő szabály (lásd pl. a Magyar Nemzeti Bankot). Ha viszont túl sok önálló szabályozó szerv lesz a jogrendszerben, az már veszélyezteti a kormányformát, mint ahogy az is következik a parlamentarizmus eszméjéből, hogy a fajsúlyos, politikai ellenőrzést igénylő ágazatoknak a parlamentnek felelős Kormány kezében kell maradniuk.

#### 6.2.4. Az önálló szabályozó szervek függetlensége, kapcsolata a Kormánnyal

Abból, hogy az önálló szabályozó szerveket maga az Alaptörvény jogosítja fel egyes végrehajtó hatalmi feladat- és hatáskörök ellátására, az következik, hogy e feladat- és hatáskörök gyakorlása során függetlenek a Kormánytól. Ez az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből is kiolvasható: „a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”. Másképp megfogalmazva ez azt jelenti, hogy amit viszont az Alaptörvény más szerv feladat- és hatáskörébe utal, az nem tartozik a Kormány terrénumába.

A függetlenség ugyanakkor nem jelent teljes szabadságot, az nem egyenlő a minden befolyástól való mentességgel, hanem a befolyásoló tényezőktől, érdekektől való kellő és egyenlő távolságot fejezi ki. A szakpolitika, a felügyelt ágazat szempontjából a függetlenség nem politikai kategória, más aspektusa van, mint a hatalmi ágakénak.<sup>200</sup> A szakpolitika a függetlenséget is a tevékenység, és nem a struktúra oldaláról közelíti meg, és azt vizsgálja, hogy milyen mértékű függetlenség szolgálja a szabályozó hatóság életre hívásának okát: a piac hatékony és rugalmas szabályozását. Ez a megközelítés tehát a függetlenséget a feladatellátáshoz köti. A feladatellátás függetlenségéhez pedig garanciák szükségesek. Ilyen garancia a politika befolyásától való teljes, és a Kormány gazdaságpolitikától való részleges függetlenség.<sup>201</sup> Ebben az aspektusban a füg-

<sup>200</sup> HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7. 403–404.

<sup>201</sup> LAPSÁNSZKY András: A hírközlési szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” hatáskörének sajátosságai a közigazgatás szervezeti rendszerében. In: *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Győr, SZIE, 2010. 371.

getlenség négy eleme különböztethető meg: (1) a piaci szereplők irányába érvényesülő függetlenség; (2) az államszervezeten belül érvényesítendő függetlenség; (3) a hatóság szervezetét és tevékenységét illető (szervezeti) függetlenség és (4) a pénzügyi függetlenség.<sup>202</sup> Más (de az előbb leírttal szinkronba hozható) meghatározás szerint a függetlenség intézményi, személyi és szakmai oldala különböztethető meg.<sup>203</sup>

Az önálló szabályozó szerv függetlensége nem vethető össze tehát a bíróságok függetlenségével. A bíróságok önálló hatalmi ágba tartoznak, a végrehajtó hatalom bárminemű beavatkozása a bíróságok szervezetébe vagy egyes ügyek eldöntésébe alkotmányellenes lenne. Egy végrehajtó hatalmi szerv esetében azonban nem eleve ellentétes a hatalmi ágak elválasztásának követelményével, ha a kormány befolyást gyakorol egyes kérdésekre. Az általános politika meghatározása ugyanis a kormányfő feladata,<sup>204</sup> ennek keretében az ágazati politikákat (ideértve az önálló szabályozó szervek által irányított ágazatokat is) neki kell koordinálnia.

A bíróságok és az önálló szabályozó szervek közti különbség a személyi függetlenségben is megmutatkozik. Az önálló szabályozó szervek Alaptörvényből eredő függetlenségéből következik, hogy sem a Kormány, sem más szerv nem befolyásolhatja az önálló szabályozó szervek döntéseit, ügyvitelét, gazdálkodását, személyi kérdéseit stb. A végrehajtó hatalmon belül azonban a szerv vezetőjének személyére tett miniszterelnöki jelölés – a végrehajtó hatalmi szervek szükségszerű kapcsolata miatt – nem eleve ellentétes a hatalmi ágak elválasztásával. Amíg tehát nem tartjuk a hatalommegosztás sérelmének, hogy a kormányfő tesz javaslatot az önálló szabályozó szervek vezetőinek a személyére, addig egy hasonló intézkedés a bíróságok esetében alappal vetné fel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének a sérelmét.<sup>205</sup> A jelölés azonban nem keletkeztet hierarchikus viszonyt Kormány és az önálló szabályozó szervek között; a Kormánynak egyebekben tiszteletben kell tartania az önálló szabályozó szervek személyi, szervezeti és szakmai függetlenségét.

<sup>202</sup> LAPSÁNSZKY i. m. 367.

<sup>203</sup> FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005. 143–146.

<sup>204</sup> Ezt az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése tételesen is rögzíti, ám a korábbi Alkotmány alatt is érvényesült ez az elv a gyakorlatban, vö. 122/2009. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>205</sup> Megjegyzendő, hogy – más jogi környezetben – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat nem tartotta alkotmányellenesnek azt, hogy az igazságügy-miniszter terjeszti elő a bírákat kinevezésre a köztársasági elnöknek.





## IV. A 'SEMLEGES' ÁLLAMFŐI HATALOM

### 1. Az államfői hatalom jellege

Az államfő szerepe nem egységes az egyes államokban. A modern alkotmányokban alapvetően két modell különböztethető meg. Az egyikben az államfő a végrehajtó hatalomhoz köthető, döntően befolyásolja annak működését. Az e modellt követő államokban az államfő vagy egy személyben gyakorolja a végrehajtó hatalmat (prezidencializmus, alkotmányos monarchia) vagy pedig osztozik rajta egy testülettel (félprezidenciaális államok).

A másik modell a semleges államfő, aki nem részese egyik hatalmi ágának sem. Az ilyen államfőknek gyökeresen más a szerepe: egyrészt – mivel a klasszikus hatalmakon kívül állnak – csekély számú önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkeznek, másrészt viszont nem helyettesíthető hatásköreik vannak arra az esetre, amikor 'működési zavar' lép fel valamelyik hatalmi ágnál. A semleges államfő alapvető rendeltetése, hogy kiegyensúlyozza a hatalommegosztásból esetlegesen származó egyenletlenségeket.

Az államfőnek tehát – akár semleges, akár a végrehajtó hatalom birtokosa – jelentős szerepe van az államszervezetben. E modellek tiszta formája azonban sehol sem valósul meg. Az államfő ugyanis hagyományosan az állam képviselője is, az alkotmányok több olyan hatáskört delegálnak az államfőnek, amelyek gyakorlása során az államfő az állam nevében, képviseletében jár el. Valamennyi államfőre jellemző ez a kettősség; egyrészt fontos szerepet töltenek be az államszervezetben (a végrehajtó hatalom gyakorlójaként vagy pedig semleges 'kiegyensúlyozóként'), másrészt pedig klasszikusan államfői, hatalmi ágakat nem érintő feladatokat látnak el (pl. állampolgársági ügyek, kegyelmezés stb.).

A végrehajtó hatalomtól elkülönült államfő, mint önálló hatalom elmélete elsőként *Benjamin Constant*-nál jelent meg. A korábbi szerzők a végrehajtó hatalom, a hatalommegosztás előtti elméletek pedig az egész (osztatlan) főhatalom élén helyezték el az államfőt. Constant szerint „a monarchiai hatalomban, úgy mond, két megkülönböztetett hatalom van, a végrehajtó hatalom, felruházva

tényleges, pozitív előjogokkal, és a királyi hatalom, mely a múltnak emlékei és a vallás hagyományai által tartatik fenn”.<sup>206</sup>

„A három politikai hatalmak, mint eddig ismertettek, a végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindegyiknek saját körében, az egyetem mozgalomhoz, de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek és egymást megakasztják, kell oly erőnek lenni, mely azokat helyükre visszavezesse. Ezen erő nem lehet e mozdonyok egyikében, mert az arra szolgálna nékie, hogy a többit megsemmisítse; szükséges, hogy az a körön kívül álljon, hogy az némileg neutrális, semleges legyen, hogy mindenütt lehessen alkalmazni, hol alkalmazása szükséges; és hogy a bajoktól óvjon, a sérelmeket orvosolja a nélkül, hogy ellenséges legyen”.<sup>207</sup> „[Az államfőnek] semmiképpen sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértsenek és összhangban működjenek”.<sup>208</sup>

A köztársasági elnök jogállásának alaptörvényi meghatározásából kitűnik, hogy az intézmény nem kormányzati tisztség; abban az értelemben nem folytat politikai tevékenységet az államfő, hogy a társadalmi prioritások, irányok kijelölése nem az ő feladata. Az azonban következik az Alaptörvényből, hogy a köztársasági elnök tevékenysége hatással van a politikai hatalmi ágakra, továbbá a köztársasági elnök döntéseit is befolyásolja előzetes értékválasztás. Az államfő ‘zavarelhárító’ szerepe, mellyel helyreállítja a hatalmi ágak működését, már önmagában beavatkozás a törvényhozás, végrehajtás működésébe. Ezért álláspontunk szerint teljesen neutrális államfői hatalom nem létezik, a semlegességnek nem az a lényege, hogy az államfő nem rendelkezik jogkörökkel a törvényhozásban, végrehajtásban, hanem hogy nem veheti át más hatalmi ágak szerepét.

Erre tekintettel vizsgálni kell, hogy a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében a köztársasági elnöki intézmény ellensúly-e a politikai hatalmi ágaknak, valamint hogy milyen módon és értékek mentén befolyásolhatja a köztársasági elnök a kormányzati szervek működését.

<sup>206</sup> Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos hatalmak. In: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner–Károlyi, 1862. 12.

<sup>207</sup> CONSTANT (1862) i. m. 13.

<sup>208</sup> Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 86–87.

## 2. Az ellensúlyról általában

Montesquieu hatalommegosztási elméletének továbbfejlődéseként értékelhető az – amerikai hatásra meghonosított – *checks and balances* elv, amely nem a hatalmi ágak merev elválasztására, hanem az egyes alkotmányos intézmények kölcsönhatására helyezi a hangsúlyt.

Érdekesség, hogy a *balance* angol szó fordítása nem egységes a hazai jogirodalomban, azt váltakozva fordítják 'egyensúlyra' és 'ellensúlyra'. Egyes szerzők e különbségtételnek jelentőséget tulajdonítanak, és az államfő vonatkozásában az 'egyensúly' kifejezést használják, tekintettel arra, hogy „a köztársasági elnök nem verseng, nem a napi szintű küzdelmek részese”.<sup>209</sup> Véleményünk szerint azonban a két fordítás egyszerre helyes. Kizárólag az ellensúly tud ugyanis egyensúlyt teremteni, és fordítva, az az erő, ami kiegyensúlyozza a rendszert, az ellensúly.<sup>210</sup> Ahhoz tehát, hogy a köztársasági elnök a constanti alapmodellnek megfelelően egyensúlyban tartsa a hatalmi ágakat, ellensúlyoznia kell a politikai hatalmi ágakat.

Fizikai törvényszerűség, hogy az ellensúly a rendszer hatékonyságát csökkenti, hiszen az erő iránya ellen hat. Azért kell mégis ellensúlyt alkalmazni, mert irányban tartja az erőt, amit így rendeltetésének megfelelően lehet hasznosítani. Ellensúlyra minden olyan esetben szükség van tehát, amikor nem pusztán a 'minél nagyobb erő' a cél, hanem az is, hogy az valamilyen cél érdekében felhasználható legyen.

## 3. Ellensúly lehet-e a köztársasági elnök?

Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy lehet-e a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak, a parlament és a kormány ellensúlya a köztársasági elnök jogállásából kell kiindulni.

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett”. Ez a rendelkezés a korábbi Alkotmány 29.

<sup>209</sup> CSERVÁK Csaba: A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011. 22.

<sup>210</sup> Megjegyzendő, hogy nyelvtanilag is egyszerre jelenti a 'balance' az egyensúlyt és az ellensúlyt. A Webster's Online Dictionary szerint a balance főnévként ugyanúgy lehet 'a state of equilibrium' (egyensúlyi állapot), valamint 'a weight that balances another weight' (ellensúly).

§-ával szó szerint azonos, amiből az a következtetés vonható le, hogy a köztársasági elnök szerepkörén, államszervezetben elfoglalt helyén az Alaptörvény nem kíván változtatni.<sup>211</sup>

Az egyes intézmények jogállása kihat a hatáskörökre, illetve azok gyakorlásának a módjára. Nincs ez másképp a köztársasági elnök esetében sem. A köztársasági elnöknek illeszkednie kell az államhatalmi ágak elválasztása rendszerébe: a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény a közhatalommal rendelkező állami szervek feladatkörét ugyanis a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos követelménye szem előtt tartásával határozza meg.<sup>212</sup>

### *3.1. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés és az ellensúly*

A köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helyét – az alkotmánybírósági gyakorlat szerint – az „államszervezet demokratikus működése feletti őrködés” fordulat segít meghatározni. A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat rögzítette, hogy

„a köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. 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”.

Az Alkotmánybíróság által felvázolt eme modell Benjamin Constant államszervezeti elképzelésével rokonítható.<sup>213</sup> Annak értelmében ugyanis az államfő nem részese egyik hatalmi ágának sem, hanem az az alapvető rendeltetése, hogy kiegyensúlyozza a hatalommegosztásból származó egyenetlenségeket.<sup>214</sup>

<sup>211</sup> A 22/2012. (V. 11.) AB határozat egyértelművé tette, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

<sup>212</sup> PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint Magyarország államfője. *Jura* 2010/2. 82.

<sup>213</sup> SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. 118.

<sup>214</sup> CONSTANT (1862) i. m. 12. és köv.

A döntés értelmében az 'örködés' testesíti meg az államfői hatalom semlegességét.<sup>215</sup> A köztársasági elnök – ellentétben több más parlamentáris köztársaság államfőjével – formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Amennyiben ugyanis az államszervezet 'magától' is demokratikusan működik, a semleges köztársasági elnök nem jogosult beavatkozni; erre csak akkor van szükség és lehetőség, ha zavar keletkezik az államszervezet demokratikus működésében. Ilyen esetben feléled a köztársasági elnök 'örködési' funkciója, amelynek birtokában joga és kötelezettsége a zavar elhárítása, hogy annak elhárítását követően ismét 'magára hagyja' az államszervezetet.

Az alkotmánybíróági gyakorlat úgy összegez köztársasági elnök nem a három hatalmi ág egyike, hanem azokon kívül álló (semleges) hatalom. Az intézményre két tulajdonság jellemző: egyfelől – mivel a klasszikus hatalmakon kívül áll – csekély számú önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkezik (ilyen értelemben valóban 'gyengébb' a parlamentnél és a kormánynál), másfelől nem helyettesíthető hatáskörei vannak arra az esetre, amikor 'működési zavar' lép fel valamelyik hatalmi ágnál (ezért ebben a vonatkozásban a parlament és a kormány fölött áll). E modellben az államfőnek jelentős szerepe van, de ez a szerep nem önálló, ügydöntő hatáskörökben jelenik meg, hanem a többi hatalmi ág befolyásolásában, az azok feletti örködésben.

A köztársasági elnöki intézmény Alkotmánybíróság általi pozicionálása némiképp ellentétes a történelmi tradíciókkal, hiszen a magyar alkotmánytörténetben az államfő mindig is a végrehajtó hatalom része volt.<sup>216</sup> A köztársasági elnöknek valóban vannak végrehajtó hatalmi jogkörei, ez azonban önmagában nem érinti az intézmény semleges jellegét.

Mint az a fentiekből kitűnik, az „államszervezet feletti demokratikus örködés” funkciója (mint az elnöki jogállás része) szükségessé teszi, hogy a köztársasági elnök a parlament és a kormány ellensúlya legyen.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a politikai hatalmi ágak ellensúlyozása *nem csak* a köztársasági elnök feladata, a köztársasági elnöknek pedig nem az ellensúlyozás az *egyetlen* feladata. Ha azt tekintjük kiindulópontnak, hogy a parlamentnek felelős kormány rendelkezik a parlamenti többség bizalmával; ezért érdekazonosság van köztük, akkor ugyanaz az 'erő' irányítja őket, így a

<sup>215</sup> Más szerzők az államfő semlegességét a nemzet egységének kifejezéséből vezetik le. Lásd SÁRI János: A köztársasági elnök. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2003. 346.

<sup>216</sup> SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 2011/2. 77.

két hatalmi ág nem válik el. E politikai hatalmat viszont ellensúlyozza és ellenőrzi a ‘semleges hatalom’.<sup>217</sup> Paczolay Péter megfogalmazásában

„a 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. [...] Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is”.<sup>218</sup>

Mint látható tehát, a politikai hatalmi ágakat az államfő mellett ellensúlyozhatja az Alkotmánybíróság és a bíróság, sőt funkcióját tekintve az ombudsman is. Mindegyik intézmény azonban az ellensúlyozást más és más módon, eszközökkel és céllal valósíthatja meg.

### 3.2. A „nemzet egységének kifejezése” és az egyensúlyozás

A köztársasági elnök jogállásának másik eleme, hogy kifejezi a nemzet egységét.<sup>219</sup> Tartalmi oldalról nehezen válaszolható meg az a kérdés, hogy miben ‘egységes’ a nemzet, mi az az egységesség, amit az államfő kifejezhet.

Paczolay álláspontja szerint e kérdésre a választ nem az alkotmányi hatáskörökben kell keresni: „a nemzet egységének kifejezése nem annyira az elnöki hatáskörök gyakorlásában, sokkal inkább politikai cselekvéseiben valósul meg”.<sup>220</sup> Kétségtelen, hogy a köztársasági elnök azzal is a nemzeti egység jelképes megvalósítója, hogy bizonyos esetekben fellép államfőként. Ilyen a személyes jelenléte ünnepélyes aktusoknál, nemzeti ünnepeknél, idegen államfők fogadásánál, testületek ünnepélyes aktusainál, részvétele a polgári társadalmi és közéletben.<sup>221</sup> Az államfő szimbolikus szerepe a monarchiákban a legerősebb,

<sup>217</sup> GYÖRFI–JAKAB i. m. 206.

<sup>218</sup> PACZOLAY (2010) i. m. 235.

<sup>219</sup> A köztársasági elnök vonatkozásában a ‘nemzet’ elsősorban a politikai nemzetet jelenti [PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője. *Jogtudományi Közlemény*, 2010/11. 545.; CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008. 104–106.].

<sup>220</sup> PACZOLAY Péter: A köztársasági elnök. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban*. Budapest, HVG Orac, 2007. 185.

<sup>221</sup> ZLINSZKY János: A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben. *Debreceni Szemle*,

de nem elhanyagolható a köztársaságokban sem.<sup>222</sup> Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette:

„[a] demokráciákra jellemző az ország egységét megjelenítő intézmények és szimbólumok léte, amelyek – bár nem kritizálhatatlanok – bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányjogi-lag védendő pluralizmusán. Ez az elv jelenik meg a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök esetében, akinek személye az Alkotmány értelmében sérthetetlen, és akinek büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja”.<sup>223</sup>

A nemzet egységének kifejezése a köztársasági elnök integratív funkcióját jelenti. Az egység kifejezés

„nem jelent mindig egyöntetűséget, teljes összhangot, illetve egyhangúságot, hanem felfogható a sokféleség egységeként, ami a változatosságot figyelembe vevő egységeként jelenik meg. A politikai nemzet egysége az alkotmányos demokráciában az alaptörvény által konstituált állami létben fejeződik ki. Az állami lét ugyanis feltételezi a társadalmi együttélés rendezett és szabályozott formáját, amit elsődlegesen az Alkotmánynak kell megteremtenie”.<sup>224</sup>

Az egység kifejezése nem egy meghatározott irány kifejezését jelenti tehát, hanem az integrációt; a köztársasági elnöknek a sokféleségben kell megtalálnia azt a közös nevezőt, amit kifejezésre juttathat. Ebből logikailag következik, hogy a köztársasági elnöknek egyensúlynak kell lennie, az egységet, a társadalmi 'közös nevezőt' kell képviselnie és kifejeznie. Az egység ugyanis

„nem eleve adott, stabil és változatlan jelenség, ezért fenntartása folyamatos erőfeszítést és integrációt igényel, amiben a köztársasági elnöknek is közre kell működnie. [...] Közvetítő szerepet kell gyakorolnia, a problémák megoldását tárgyalásokkal, konzultációkkal és kompro

---

2007/I. 18.

<sup>222</sup> CSINK (2008) i. m. 106.

<sup>223</sup> 13/2000. (V. 12.) AB határozat

<sup>224</sup> PETRÉTEI (2010b) i. m. 543.



misszumra törekvéssel kell elősegítenie. A köztársasági elnöknek a konfliktusok megoldásában tehát sajátos moderátori szerepe van”.<sup>225</sup>

Az értékközpontú irányzat szerint valamely társadalomban a közös nevező az alkotmányos értékrend. A társadalom rendeltetésszerű működése esetén azzal a fikcióval élhetünk, hogy az alkotmány értékrendjét mindenki elfogadja, ezekben tehát egységes a társadalom. A nemzet egységének kifejezése nem hatásköri szabály, hanem azt a szimbolikus szerepet ruházza a köztársasági elnökre, hogy mind személyében, mind intézményében testesítse meg az alkotmányos értékrendet. Ezzel rokonítható az Alkotmánybíróság 47/2007. (VII. 3.) AB határozata is, amely a kitüntetési és kegyelmezési jogkörök gyakorlásával kapcsolatban rámutatott:

„Az Alkotmányos értékrend az Alkotmányban, mint normában megjelenő, illetve az Alkotmányból levezethető értékek összessége. Ennek az értékrendnek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell. A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás – az alkotmányos értékek sérelme következtében – ellentétes az Alkotmánnyal”.

A határozat tehát – bár nem kapcsolta össze az alkotmányos értékrendet a nemzet egységével – a köztársasági elnök feladatává tette az alkotmányos értékrend feletti őrökölést. A határozat tartalmát az Alaptörvény explicit módon beépítette a 9. cikk (7) bekezdésébe.

Az alkotmányos értékrend kifejezéséhez három megjegyzést szükséges tenni:

- 1) Az egység kifejezése nem korlátozódik az alkotmányos értékrend megtestesítésére. Ez az értékrend közös (kell, hogy legyen) a társadalomban, de nem ez az egyetlen tényező, amiben a nemzet egysége megnyilvánul.
- 2) Ha elfogadjuk, hogy az alkotmányos értékrend képviselője a nemzeti egység kifejezésének (egyik) módja, akkor kijelenthető, hogy a köztársasági elnök szerepét tekintve jelentős változást vezetett be az Alaptörvény. Bár a köztársasági elnök jogállása tekintetében az Alaptörvény szó szerint átvette a korábbi Alkotmány rendelkezéseit, megkérdőjelezhető, hogy a két alkotmány értékrendje azonos lenne. Kijelenthető, hogy az Alaptörvény – a nagyfokú szövegszerű azonosság ellenére – más filozófiában, társada-

<sup>225</sup> PETRÉTEI (2010b) i. m. 546.

lomszemléletben és emberképben gyökerezik, mint a korábbi Alkotmány, ebből következően pedig az alapértékek tekintetében is jelentős különbségek vannak.<sup>226</sup>

- 3) Az (objektív) alkotmányos értékrend<sup>227</sup> kifejezése nem zárja ki a köztársasági elnök személyes (szubjektív) értékeinek kifejezésre juttatását. Az államfői tisztség több mint a rá vonatkozó jogszabályok összessége,<sup>228</sup> a feladat- és hatáskörök egyszerű felsorolása az államfői tisztséget nem képes teljes egészében megragadni. Nem csak azért, mert ezek az államfői funkcióknak nem mindenben felelnek meg – mivel a zárt enumeráció alól a funkciók sokszor kivonják magukat –, hanem azért sem, mert ezzel az a sajátos értelem veszne el, amiért az alkotmány az államfőt mint alkotmányos szervet – a parlament és a kormány mellett – megalkotta.<sup>229</sup>

Azt mondhatjuk tehát, hogy a tisztség intézményként független a tisztséget betöltő személytől, az intézmény azonban nem képes funkcionálni megjelenítője (a tisztséget betöltő természetes személy) nélkül, aki a szerv nevében tevékenykedik, irányít, rendelkezik, intézkedik, vagyis gyakorolja a szerv feladat- és hatáskörét.<sup>230</sup>

Valamennyi alkotmányos intézményről elmondható, hogy a tisztség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tisztség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen is betöltött szerepét is befolyásolja. Ez az állítás azonban a köztársasági elnökre különösen is igaz. Más szervek esetében az Alaptörvény jóval konkrétabban határozza meg az intézmény államszervezetben betöltött szerepét (a bíróság jogot szolgáltat, az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatot végez, a miniszterelnök meghatározza az általános politikai irányvonalat stb.). A köztársasági elnök esetében azonban az Alaptörvény lényegesen absztraktabb, és nyitva hagyja azt a kérdést, hogy az 'örökös' és a 'nemzet egysége a kifejezésének' részben szimbolikus feladatát a köztársasági elnöknek *hogyan* kell ellátnia. Mindebből az következik, hogy a köztársasági elnök a saját (szubjektív) értékeit is szükség-szerűen megjeleníti a tisztsége ellátása során.

<sup>226</sup> Lásd CSINK–FRÖHLICH (2012) i. m. 107–108.

<sup>227</sup> Az alkotmányos értékrend is csak annyiban objektív, hogy független a köztársasági elnök személyétől. Az alkotmány szövegének számos értelmezése lehet, és így eltérő mögöttes értékek is kiolvashatóak belőle.

<sup>228</sup> CSINK (2008) i. m. 150.

<sup>229</sup> PETRÉTEI (2010a) i. m. 85.

<sup>230</sup> PETRÉTEI József: A köztársasági elnöki tisztségről. In: *Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008. 227–228.

Ezt a körülményt az Alkotmánybíróság is elismerte; a már hivatkozott 47/2007. (VII. 3.) AB határozat rámutatott, hogy

„a köztársasági elnököt valódi döntési jog illeti meg abban a tekintetben, hogy az akár hivatalból, akár kérelemre indult kegyelmezési eljárásban kegyelemben részesíti-e a kegyelmi kérelemben megnevezett személyt vagy sem. Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és *saját értékrendjéből* fakadó erkölcsi szempontokat is”

(kiemelés – Cs. L.) Látható tehát, hogy a köztársasági elnök a tisztségének ellátása és a hatásköreinek gyakorlása során mind az objektív alkotmányos értékrendre, mind a saját szubjektív értékrendjére támaszkodik.

A fentiekből megállapítható, hogy a köztársasági elnök alaptörvényi jogállásának mindkét részéből következik, hogy a politikai hatalmi ágak ellensúlya kell legyen. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésből következik, hogy a köztársasági elnök szükség esetén helyrebillentse a megborult egyensúlyt, a nemzet egységének kifejezése pedig azt teszi szükségessé, hogy a köztársasági elnök integráló funkciót töltsön be, és a társadalom ‘egyensúlyi állapotához’ közelítsen, aminek részét képezik az alkotmányos értékek.

#### 4. Hogyan lehet a köztársasági elnök ellensúly?

Az Alaptörvény köztársasági elnök jogállásáról rendelkező cikkéből kiolvasható, hogy a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak ellensúlya. Ugyanakkor a köztársasági elnöki hatalomnak az Alaptörvény csak a jellegét határozza meg, a tartalom kitöltésére pedig az intézményt betöltő személy szubjektív értékrendje is kihatással van. Egyszerűbben: az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök feltétlenül ellensúly, arra azonban nincs általános recept, hogy e feladatának hogyan tehet eleget.

Az alábbiakban az elnöki hatáskörök áttekintésének segítségével arra keresünk a választ, hogy hogyan lehet a köztársasági elnök a politikai hatalmi ágak közjogi, illetve politikai ellensúlya.

#### 4.1. A köztársasági elnök mint közjogi ellensúly

Közjogi ellensúlynak azokat az államfői intézkedéseket tekintem, amelyeknek kifejezett célja valamilyen alkotmányellenes állapot megszüntetése. Ilyen esetben az intézkedés következhet akár az államszervezet demokratikus működése feletti örököséből, akár az alkotmányos értékrend védelméből.

1) A közjogi ellensúlyok között első helyen szerepel az önálló politikai döntés. Ezen döntések közös jellemzője, hogy véglegesek, felülbíráhatatlanok, és sem a köztársasági elnök, sem más nem visel értük politikai felelősséget. Ilyenkor „az elnök kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtpontra, hogy normális működése újból beindulhasson”.<sup>231</sup> Önálló politikai döntést abban az esetben hozhat, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadnak, amelynek elhárítása az ő beavatkozását igényli.

A kinevezési előterjesztés megtagadása kapcsán az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az államszervezet demokratikus működésének veszélyeztetettségére hivatkozással a kinevezés akkor tagadható meg, ha a személyre tett javaslat teljesítése miatt az érintett szerv alapfeladatainak ellátására válik képtelenné. Erre tehát csak „másként el nem hárítható, azonnali és közvetlenül fenyegető veszély esetén” kerülhet sor. A kinevezés, vagy annak elutasítása továbbá nem köthető feltételhez; nem vizsgálható a betöltött tisztség jellege, hatásköre stb., csak a kinevezendő személye. Végül a köztársasági elnök a törvényi feltételeken túlmenően nem támaszthat további feltételeket, és a kinevezés megtagadását minden esetben indokolni kell.<sup>232</sup>

Az önálló politikai döntés azért tekinthető közjogi ellensúlynak, mert a köztársasági elnök beavatkozása nélkül az államszervezet demokratikus működésének súlyos veszélye (ami önmagában alkotmányellenes helyzet) állna elő; ezt ellensúlyozza a köztársasági elnök. Figyelemre méltó, hogy a határozatok csak lehetővé (és nem kötelezővé) tette a köztársasági elnök számára a kinevezés megtagadását arra az esetre, ha az államszervezet működése súlyos zavarának reális veszélyét észleli. A köztársasági elnök 'örököséből' az is következhetne, hogy ilyenkor nincs helye mérlegelésnek, hanem – az államszervezet demokratikus működése érdekében – meg *kell* tagadnia a kinevezést. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdése már nem használ feltételes módot: „a köztársasági elnök a (4) bekezdés b)–e) pontjában foglaltak teljesítését megtagadja, ha

<sup>231</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

<sup>232</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné”.

2) A közjogi ellensúlyok közé tartozik az alkotmányossági vétó is. Alkotmányos vétó esetében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt annak aláírása helyett az Alkotmánybíróságnak küldi meg, ha annak alkotmányellenességét észleli. Ilyen esetben is az ‘alkotmányosság őre’ a köztársasági elnök, mivel intézkedésével megakadályozza az általa alkotmányellenesnek tartott törvény érvényes létrejöttét.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 26. § (4) bekezdéséből azt vezette le, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles előzetes normakontrollt kezdeményezni, ha alkotmányellenesnek tartja az aláírásra megküldött törvényt.<sup>233</sup> A határozat tehát azt az érdekes helyzetet eredményezte, hogy a köztársasági elnök nem volt köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észlelte, köteles volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az észlelés ugyanis olyan tudati folyamat, amely a tételes jog útján alig szabályozható; a köztársasági elnök így a (mások számára) nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény aláírásakor sem vonható felelősségre.

Az Alaptörvény az alkotmányossági vétóról két helyen is említést tesz. A 6. cikk (4) bekezdése szerint „ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak *megküldi*”. A 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök „az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára *megküldheti* az Alkotmánybíróságnak”. Zavaró tehát, hogy az Alaptörvény egyszer kötelezettségként, egyszer pedig lehetőségként említi az alkotmányossági vétót, amelyből így nem derül ki egyértelműen, hogy az alkotmányozó fenn kívánta-e tartani a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat következtetéseit, vagy pedig tudatosan el kívánt térni attól.

3) A közjogi ellensúlyok közé tartozik az az eset is, amikor a köztársasági elnök – valamely alkotmányos érték sérelmére hivatkozva – nem tesz eleget a kitüntetési előterjesztésben foglaltaknak. Ugyan a kitüntetés hatásköre nincs összefüggésben az államszervezet demokratikus működésével, de a köztársasági elnök magatartása az alkotmányos értékrend sérelmét akadályozza meg.

<sup>233</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

#### 4.2. A köztársasági elnök mint politikai ellensúly

A szó politológiai értelmében a köztársasági elnök nem politizál; nem az ő feladata a társadalmi irányvonalak, prioritások meghatározása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár hatáskörei gyakorlásával, akár egyéb magatartásával ne *befolyásolhatná* a politikai irányvonalak kialakítását. A köztársasági elnök alkotmányos szerepéből (semleges státusából) az következik, hogy az ellensúly nem a kormányzati cselekmény végleges megakasztását, pusztán a figyelemfelhívást jelenti.<sup>234</sup> A kormányzatnak kétféle módon lehet a köztársasági elnök a politikai ellensúlya.

1) Egyes elnöki hatáskörök kifejezetten nem ügydöntő, hanem kezdeményező, figyelemfelhívó jellegűek. Ezeknek a célja nem a döntéshozatal, hanem hogy a köztársasági elnök hívja fel a figyelmet egy olyan körülményre, ami a politikai hatalmi ágak látókörén kívül került, és így ellensúlyozza az azonos politikai értékrendű kormányzat tevékenységét.

Ilyen intézmény a politikai vétó, amikor a köztársasági elnök az elfogadott törvénnyel (vagy annak valamely rendelkezésével) nem ért egyet, és azt megfontolásra visszaküldi a parlamentnek. A politikai vétó tartalma nem köti a parlamentet, az Országgyűlés nem köteles az államfői észrevételeknek megfelelően átdolgozni a törvényt. Arra viszont igen, hogy érdemben újratárgyalja a törvényt – akkor is, ha az észrevételek nem tartalmazzak új érveket, szempontokat.<sup>235</sup>

A köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Egyes szerzők a semleges jogállással ellentétesnek, és ezért szükségtelennek tartják a parlamenti felszólalás lehetőségét biztosítani,<sup>236</sup> mások szerint pedig az ilyen jogkör magától értetődő, nem valószínű, hogy bármely civilizált ország kormánya – még ha erről nincs is kifejezett rendelkezés az alkotmányban – elhárítaná az államfő ilyen irányú kezdeményezéseit.<sup>237</sup> Ezzel együtt nem felesle-

<sup>234</sup> Korábban arra a következtetésre jutottunk, hogy a „parlamentarizmus logikájába nem fér bele, hogy a köztársasági ellensúlya legyen a végrehajtó hatalomnak” [CSINK (2008) i. m. 146.]. Ez az általánosítás azonban nem pontos; az igaz, hogy a kormány nem a köztársasági elnökkel együtt alakítja ki az általános és az ágazati politikát, az viszont nem, hogy a köztársasági elnök ne tudná befolyásolni a kormány döntését és így ne minősülhetne politikai ellensúlynak.

<sup>235</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

<sup>236</sup> SZENTPÉTERI NAGY i. m. 111.

<sup>237</sup> KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/10–11. 579. A szerző ezt a köztársasági elnök és a kormány közötti tanácskozás lehetőségéről írta.

ges a parlamenti részvétel és felszólalás jogának explicit deklarálása, ez ugyanis az együttműködés egyik lehetséges formáját teremti meg.<sup>238</sup> A köztársasági elnöknek ezáltal lehetősége van arra, hogy a parlamenti vagy a bizottsági vitába bekapcsolódva kifejtse álláspontját valamely kérdésben, és ezáltal felhívja a figyelmet az általa lényegesnek tartott körülményekre.<sup>239</sup>

Az ellensúlyozás szempontjából az előbbihez hasonló a törvény kezdeményezésének a joga. Ilyen esetben a köztársasági elnök könnyen a politika keresztútjára kerülhet,<sup>240</sup> ezért a köztársasági elnöknek e jogkörét is a napi politika felett, alkotmányos jogállásával összefüggésben a nemzet egységét kifejezve kell gyakorolnia, olyan esetekben, amikor különös jelentősége van annak, hogy a törvényt az államfő kezdeményezte.

2) A köztársasági elnök nem csupán az Alaptörvényben nevesített hatásköreinek keresztül lehet a kormányzat politikai ellensúlya. Önmagában abból kifolyólag, hogy a köztársasági elnök képviseli Magyarországot, számos – külön nem nevesített – olyan intézkedése, megnyilvánulása lehet, amelyeknek szintén figyelemfelhívó szerepük van, és végeredményüket tekintve szintén a kormányzat működését befolyásolják.

Tipikusan ebbe a körbe tartoznak az államfői beszédek és megszólalások; a köztársasági elnök javaslatokat, kezdeményezéseket fogalmazhat meg, és ösztönzéseket adhat – ez az egyik legerősebb politikai eszköz, amivel az államfő rendelkezik.<sup>241</sup> „Az elnök oly módon is örökös az alkotmányosságon, hogy az egyes társadalmi eseményeket, egy adott hatósági intézkedést vagy éppen a politikai gyakorlatot elemezheti, kritizálhatja (minősíti, bírálja), és az alkotmányos működés irányára mutathat rá”.<sup>242</sup>

<sup>238</sup> TILK Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK, 2010. 362.

<sup>239</sup> A korábbi Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontja úgy rendelkezett, hogy a köztársasági elnök „részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein”. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b) pontja viszont már csak az Országgyűlésen való részvételről rendelkezik. Véleményem szerint az eltérés nem jelent tartalmi változást; az Országgyűlés ülésein való részvétel joga nem csak a plenáris ülésre terjed ki, hanem az Országgyűlés plénumon kívüli tevékenységére is. Ezért továbbra sincs akadálya annak, hogy a köztársasági elnök az országgyűlési bizottság ülésén vegyen részt.

<sup>240</sup> Vö. DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2004. 207.; ÁCS Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új Alkotmányban*. MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 91.

<sup>241</sup> PETRÉTEI (2008) i. m. 235.

<sup>242</sup> SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum*

#### 4.3. A köztársasági elnök mint az alkotmányozó hatalom ellensúlya?

Érdekes dogmatikai vitát nyitott meg az alapvető jogok biztosának a köztársasági elnökhöz címzett 2013. február 27-i nyílt levele, amelyben arra kérte az ombudsman az államfőt, hogy 'fontolja meg' az Alaptörvény negyedik módosításának az aláírását.<sup>243</sup> Felmerül tehát a kérdés, hogy van-e lehetősége az államfőnek arra, hogy az Alaptörvény valamelyik módosítását ne írja alá.

Az Alaptörvény szövegszerű válasza az S) cikk (3) bekezdésében található: a köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól.<sup>244</sup>

Az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdéséből az következik tehát, hogy csak eljárási hiba (a szűkebb értelemben vett közjogi érvénytelenség)<sup>245</sup> esetén fordulhat a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz. Ezzel összhangban áll az Alaptörvény államfő vétőjogát rögzítő 9. cikk (3) bekezdés i) pontja is; e pont értelmében „a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek”. Ugyanez következik az Alkotmánybíróság 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában rögzített hatásköréből: „az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket”. Az Alaptörvény T) cikkéből az következik, hogy az Alaptörvény nem minősül törvénynek. (Az a jogirodalmi vita, hogy az Alaptörvény jogszabály-e, a köztársasági elnök lehetőségei szempontjából érdektelen). Az idézett rendelkezésekből nem vezethető le a köztársasági elnök lehetősége arra, hogy az általa alkotmányellenesnek tartott alaptörvény-módosítást megküldje az Alkotmánybíróságnak.

*Aequum Salutare*, 2009/2. 84.

<sup>243</sup> [http://www.ajbh.hu/-/nyilt-level-dr-ader-janos-koztarsasagi-elnokhoz?redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkozlemenyek%3Fp\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_3\\_advancedSearch%3Dfalse%26\\_3\\_groupId%3D0%26\\_3\\_keywords%3Dk%25C3%25B6zt%25C3%25A1rsas%25C3%25A1gi%2Beln%25C3%25B6k%26\\_3\\_delta%3D20%26\\_3\\_resetCur%3Dfalse%26\\_3\\_cur%3D1%26\\_3\\_struts\\_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26\\_3\\_format%3D%26\\_3\\_assetTagNames%3D2013%26\\_3\\_andOperator%3Dtrue](http://www.ajbh.hu/-/nyilt-level-dr-ader-janos-koztarsasagi-elnokhoz?redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkozlemenyek%3Fp_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_advancedSearch%3Dfalse%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dk%25C3%25B6zt%25C3%25A1rsas%25C3%25A1gi%2Beln%25C3%25B6k%26_3_delta%3D20%26_3_resetCur%3Dfalse%26_3_cur%3D1%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_format%3D%26_3_assetTagNames%3D2013%26_3_andOperator%3Dtrue)

<sup>244</sup> Ez utóbbi kitétel épp az Alaptörvény negyedik módosítása vezette be.

<sup>245</sup> Lásd 12/2013. (V. 24.) AB határozat



Az Alaptörvény normaszövegéből levonható tehát olyan következtetés, hogy a köztársasági elnöknek – az eljárási hiba esetét leszámítva – nincs lehetősége a törvényeknél gyakorolható alkotmányossági vagy politikai vétóra.

Az Alaptörvény S) cikkét, illetve a köztársasági elnök aláírási jogkörét nem önmagában, hanem az egész Alaptörvény kontextusában, és az államfői intézmény rendeltetésére tekintettel kell értelmezni. Ez egyenesen következik az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből: „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával [...] összhangban kell értelmezni”. Meg kell tehát vizsgálni, hogy a köztársasági elnök aláírási jogkörének mi az objektív célja, és erre figyelemmel kell megválaszolni azt a kérdést, hogy az Alaptörvény módosításának aláírása megtagadható-e vagy sem.

Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett [Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés]. Az ‘örködés’ tartalmát a kinevezéssel kapcsolatban részletesen elemezte a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. Megállapította, hogy

„a köztársasági elnök – ha a kinevezéshez megkívánt törvényi előfeltételek fennállnak – akkor tagadhatja meg a kinevezést, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. [...] A kinevezés megtagadásával a köztársasági elnök az államszervezetnek a kinevezéstől alapos okkal várható, másként el nem hárítható, azonnal és közvetlenül fenyegető zavara esetén élhet. A kinevezés megtagadása nem használható fel olyan elvont – a konkrét személyi javaslattól függetlenül is fennálló – veszélyek kiküszöbölésére, amelyek az államszervezet demokratikus működését érintő jogi szabályozás hézagosságból vagy a jogi garanciák hiányából adódnak.”

Rámutatott arra is a határozat, hogy ezeket a feltételeket nem lehet kiterjesztően értelmezni.

Az alaptörvény-módosítás aláírásával összefüggésben két kérdés vizsgálata szükséges: egyrészt, hogy alkalmazhatóak-e a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat következtetései az Alaptörvény értelmezésére, másrészt pedig, hogy analógia van-e az Alaptörvénynek a kinevezésre és az Alaptörvény kihirdetésére vonatkozó szabályai között. Az első kérdés kapcsán megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás tartalmában általánosságban is kontinuitás van,<sup>246</sup>

<sup>246</sup> Ezt a kérdést az alkotmánybíráskodás kapcsán elemezzük részletesen.

a konkrét esetben pedig különösen is fontos, hogy az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdése kifejezetten arról tanúskodik, hogy a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat *ratio decidendi*-jét az alkotmányozó át kívánta menteni az Alaptörvénybe. Az alkotmánybírói határozat 'hasznosításának' másik feltétele, hogy analógia legyen a kinevezés és az aláírási jogkör között. Megállapítható, hogy a mind a két hatáskör kijelentő módon szerepel az Alaptörvényben, azaz mindkét hatáskör gyakorlására megfelelő 'előterjesztés' esetén – főszabály szerint – köteles a köztársasági elnök. Mindkét hatáskör kapcsán a hatáskör-teljesítés megtagadásának oka az eljárási (formai) hiba, és – ami az analógia alkalmazása szempontjából a legfontosabb – mindkét hatáskör az államszervezet működésével függ össze. Nincs tehát akadálya annak, hogy a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat következtetéseit – az Alaptörvény S) cikkével összhangba hozva – az alaptörvény-módosítás aláírására is vonatkoztassuk.

A köztársasági elnök 'örködéséből' önálló hatáskör nem vezethető le. Azonban valamennyi, az államszervezettel összefüggő hatáskör kapcsán mérceül kell szolgálgjon; a köztársasági elnök hatásköreit, az államfő döntési lehetőségeit arra tekintettel kell értelmezni, hogy „örködik az államszervezet demokratikus működése felett”. Abból, hogy az S) cikk kijelentő módot használ az alaptörvény-módosítás aláírásánál, nem az következik, hogy a köztársasági elnök eltekinthet alkotmányos jogállásától. Az következik az S) cikkből, hogy a köztársasági elnök nem tagadhatja meg az aláírást pusztán azért, mert nem ért vele egyet, sőt még azért sem, ha jogsértőnek tartja a módosítást. Akkor viszont megtagadhatja az aláírást, ha az ún. önálló politikai döntés feltételei fennállnak, azaz szükségessé válik az 'örködés'.

Mindez azt jelenti, hogy a köztársasági elnöknek vizsgálnia kell, hogy

- az Alaptörvény módosításának hatályba lépése súlyosan zavarná-e az államszervezet demokratikus működését;
- ezt a zavart közvetlenül az alaptörvény-módosítás hatályosulása okozná;
- a zavar elhárításának egyetlen módja a módosítás aláírásának a megtagadása.

Az Alaptörvény módosítására, valamint az államfő jogállására vonatkozó rendelkezések együttes értelmezése arra a következtetésre vezet, hogy a köztársasági elnök csak kivételes esetben lehet az alkotmányozó hatalom ellensúlya; ha azonban e kivételes eset (az államszervezet demokratikus működésének közvetlen és súlyos veszélye) áll fenn, akkor a köztársasági elnök köteles az aláírás megtagadására.

## 5. Összegzés

A köztársasági elnök jogállásából szükségszerűen következik, hogy a politikai hatalmi ágaknak az ellensúlya kell legyen. Az azonban már a köztársasági elnök személyes értékrendjéből és szerepfelfogásából is következik, hogy e feladatának hogyan tesz eleget.

Az Alaptörvény több olyan hatáskörrel ruházza fel a köztársasági elnököt, amelyek gyakorlása során az államszervezet demokratikus működése, vagy általában az alkotmányosság felett őrködik. E hatáskörökben a köztársasági elnök alkotmányos rendeltetése, hogy ellensúlyozza a kormányzat tevékenységét.

E szerepe mellett a köztársasági elnök politikai ellensúlya is lehet a kormánynak; komoly, gyakran szimbolikus jelentősége van annak, ha felhívja a figyelmet valamely körülményre, ami a kormányzat látókörén kívül maradt. A mindenkori köztársasági elnök akkor látja el jól a feladatát, ha az intézmény jellegéből eredő közjogi ellensúlyozó szerepét betölti, ugyanakkor politikai ellensúlyozóként csak a szükséges esetekben lép fel, hogy ne inflálódjon a megnyilvánulás értéke.

## V. ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

### 1. Parlamenti szupremácia v. alkotmánybíráskodás

Mind a jogirodalomban, mind a közéletben vissza–visszatérő kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás mennyiben korlátozhatja a népképviselői szerv működését, és fordítva, a parlamentek keretek közé szoríthatják-e az alkotmánybíráskodást. Más megfogalmazásban a kérdés úgy merül fel, hogy az állam tiszteletben tartja-e az állampolgárok, a kor igényeinek megfelelő autonóm cselekvési lehetőségét (azaz biztosított-e az alkotmányos alapjogok védelme), másrészt pedig az állami hatalom gyakorlása során mennyiben érvényesül a népszuverenitás elve.<sup>246</sup>

Az ezzel kapcsolatos alapkérdés, hogy az alkotmánybíráskodás ‘többségellenes’ (counter-majoritarian) tevékenység, ugyanis ebben az esetben egy nem–népképviselői szerv bírálja felül a közvetlen legitimitációval bíró parlament döntését.<sup>247</sup> Szükséges tehát vizsgálni, hogy mennyire felel meg a demokrácia eszméjének a jogszabályok bírói felülvizsgálata, milyen elvi alapja van annak, hogy egy bírói szerv fellép a többséggel szemben az alkotmányos demokrácia védelmére hivatkozva. Schmidt Péter szerint az

„Alkotmánybíróság »hatalma« az Alkotmányból fakad, és az Alkotmány minősége az Alkotmánybíróság »hatalmának« milyenségét is megalapozza. Az Alkotmány deklaratív előírásai szélesítik az Alkotmánybíróság »hatalmát«, mert a politikai deklarációk jogi értelmezését, jogi tartalommal való felruházását az Alkotmánybíróság értelmezésére bízta”.<sup>248</sup>

<sup>246</sup> SCHMIDT Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Acta Juridica et Politica, 1996. 545.

<sup>247</sup> Norman DORSEN et al.: *Comparative Constitutionalism*. St. Paul MN, Thomson–West, 2003. 108–109.

<sup>248</sup> SCHMIDT i. m. 550–551.

Ádám Antal ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy

„frappáns, valós, de mégsem elégséges válasza a kérdésnek, hogy az alkotmánybíróság legitimitása magából az alaptörvényből fakad. A tényleges legitimitás kiterjedtségét és mértékét ezen kívül ugyanis számos körülmény – így különösen az alkotmánybíróság választásának, kinevezésének rendje, az alkotmánybírósági törvény különös jogforrási ereje, a politikai erőknél, a jelentős érdektömörüléseknek és a társadalom tagjainak az alkotmánybíráskodás iránti bizalma, az ilyen döntések szakmai megalapozottságának elismertsége az ország jogtudósai és más szakemberei által stb. – növeli.”<sup>249</sup>

Ez a megközelítés a társadalmi legitimitásra helyezi a hangsúlyt, annak tulajdonít jelentőséget, hogy az alkotmánybíráskodás, illetve e tevékenység eredménye mennyiben ‘hasznos’, mennyiben felel meg a társadalmi elvárásoknak.<sup>250</sup> Másként megfogalmazva a népszuverenitás az *akaratot* hangsúlyozza, az alapvető törvény teóriája a *korlátozást*.<sup>251</sup>

Eltérő megközelítésben vizsgálja a kérdést Bruce Ackerman, aki az alkotmányos politika kérdése tekintetében monista és dualista álláspontokat különböztet meg. Az egyik monista álláspont a parlamenti szupremáciára helyezi a hangsúlyt; a népképviselői szerv működése nem korlátozható. A másik – ezzel ellentétes – monista álláspont pedig az alapjogok védelmét a népképviselői elv elé helyezi, és minden esetben az alkotmányos kontroll elsődlegességét vallja. Végül a dualista demokrácia elve – amit Ackerman a leginkább elfogadhatónak tart – azt tartalmazza, hogy a parlament cselekvési lehetősége tág, de az alkotmányos alapelvek megváltoztatásához nem elegendő a pillanatnyi többség, hanem a nép széles rétegének a támogatása szükséges.<sup>252</sup>

A parlamenti szupremácia monista nézete végső soron a politikai kontrollt a jogi kontroll elé helyezi. E nézetnek mai megnyilvánulási formája Magyarországon az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása gazdasági

<sup>249</sup> ÁDÁM Antal: A közjogi bíráskodás és alkotmányreform. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/10. 393.

<sup>250</sup> Szintén a társadalmi legitimáltság keretében hívja fel a figyelmet Paczolay Péter arra a paradoxonra, hogy az Alkotmánybíróság, bár ‘többségellenes’, a közvélemény szemében mégis az egyik legnépszerűbb intézmény. PACZOLAY (2010) i. m. 230.

<sup>251</sup> Robert McGLOSKEY: Az amerikai Legfelsőbb Bíróság. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto–print, 1995. 40.

<sup>252</sup> Bruce Ackerman gondolatait összegzi PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto–print, 1995. 19.

ügyekben, amelyre a későbbiekben visszatérünk. A parlamenti szupremáciával szemben találó kritikát fogalmazott meg Kelsen: „Ha az alkotmánybíráskodást összeférhetetlennek tartjuk a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejezésre jutó hatalom azon igényét, hogy a pozitív joggal való nyilvánvaló ellentmondásban ne korlátozzák az Alkotmány normái.”<sup>253</sup> Sólyom László a parlamenti szuverenitás monista nézetét azért tartja Magyarországon elterjedtnek, mert a korlátlan parlamenti szuverenitás dogmája „negyven éven keresztül kitüntetett szocialista dogma is volt, noha a valóságnak egyáltalán nem felelt meg. Ezért nem csoda, ha az Országgyűlés azt az új helyzetet, hogy többé nem egy hatalmi forrás van, hanem különféle hatalmi centrumok kiegyensúlyozott konstrukciója, nehezen vette tudomásul”.<sup>254</sup>

Az alkotmányos kontroll elsődlegességének monista nézete az alapjogokat eleve adottnak veszi, a jogi (alkotmányossági) kontroll elsődlegességét hirdeti a politikai (nép általi) kontroll felett. Szélsőséges esetben ez a nézet nem is tartja szükségesnek a népre visszavezetni az alapjogok létét, mert azt nem az alkotmányból, hanem absztrakt elvekből vezeti le. Ezzel szemben a dualista demokrácia elve abból indul ki, hogy az alkotmány (ideértve az alkotmányba foglalt alapjogokat is) a társadalmi berendezkedés alapja, a társadalmi együttélés szabályait legmagasabb szinten rögzítő dokumentum. Az alkotmánybíráskodás pedig – a dualista demokrácia hívei szerint – nem más, mint a programszerű társadalmi elveket és értékeket rögzítő alkotmány érvényesítése a pillanatnyi népképviselői többség akarata felett. Végül soron tehát az alkotmánybíráskodás ebben az esetben is a ‘többséget’ védi, csak nem a pillanatnyi többséget.

Hogyan határozható meg tehát az alkotmánybíráskodás és a népképviselői elven működő törvényhozó hatalom viszonya? A kérdésre adott válasz annak a függvénye, hogy hol helyezzük el az alkotmánybírást a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében. Az egyes nézeteket összegezve Schmidt Péter két végletes álláspontot különít el. Az egyik álláspont szerint „az alkotmánybírást új, önálló hatalmi ág, amely az eddig, az államhatalom megosztásán alapuló berendezkedésben ismeretlen volt”. A másik álláspont szerint pedig „az alkotmánybírást a bírói hatalom részei, azaz az Alkotmánybírást a léte elvileg

<sup>253</sup> Hans Kelsent idézi HOLLÓ András: Alkotmánybíráskodás a politika és jog metszéspontján. In: *Jogi beszélgetések 2004–2006*. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár, 2007. 47.

<sup>254</sup> SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybírást önértelmezése és Hans Kelsen. In: *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, 2007. 427.

nem töri át az államhatalmat megvalósító szerkezet eddig követett hármasságának struktúráját”.<sup>255</sup>

Felhívja a figyelmet arra is, hogy a két álláspont közti választás nem csupán teoretikus kérdés, hanem gyakorlati következményei is vannak. Az „első álláspontot vallók az egész kormányzati rendszer átépítését is vallják és az Alkotmánybíróság szerepét ehhez igazítva olyan hatáskörök átadását is lehetségesnek tartják, amelyeket eddig az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak nem volt”. A második álláspontot vallók pedig „az Alkotmánybíróság hatáskörét csak addig tartják megalapozottnak, amíg azok nem törik át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket”.<sup>256</sup>

Az alkotmánybíráskodás tartalma (így az egyes hatáskörök meghatározása) tehát annak a függvénye, hogy az alkotmánybíráskodást hol helyezzük el a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében. Erre tekintettel a továbbiakban vizsgáljuk az alkotmánybíráskodás modelljeit, valamint azt, hogy a mostani magyar Alkotmánybíróság hatáskörei, funkciói hogyan illeszkednek az államszervezet rendjébe.

## 2. Az alkotmánybíráskodás modelljének és tartalmának összefüggései

Az alkotmánybíráskodás modelljeinek ismertetésekor a decentralizált amerikai modellt és a centralizált osztrák (európai) modellt szokta a szakirodalom párhuzamba állítani. A kettő közötti tipikus különbség, hogy az amerikai modellben konkrét, az osztrák modellben – legalábbis Kelsen eredeti elképzelése szerint – absztrakt normakontroll gyakorlására kerül sor. Más kérdés, hogy több európai alkotmánybíráson is a konkrét ügyek vizsgálata vált főszabállyá.

Hipotézisünk, hogy a normakontroll absztrakt, illetve konkrét jellege alapjaiban határozza meg, hogy az alkotmánybíráskodás, mint funkció milyen szerepet tölt be a hatalmi ágak rendszerében. Erre tekintettel az alábbiakban a két modell közti különbséget ebből a szempontból elemezzük.

Az absztrakt és a konkrét normakontroll közti különbséget leginkább úgy lehet megragadni, hogy az absztrakt normakontroll esetében a jogi norma vizsgálatára *egyedi ügy hiányában* kerül sor, a konkrét normakontroll során pedig

<sup>255</sup> SCHMIDT i. m. 546.

<sup>256</sup> SCHMIDT i. m. 546.

az alkotmányossági kérdés egy bírósági eljárás kapcsán merül fel.<sup>257</sup> Fontos különbség továbbá, hogy konkrét normakontrollban született döntés valamilyen módon kihat az egyedi ügy megítélésére,<sup>258</sup> absztrakt normakontroll esetében pedig ez nem szükségszerű, sőt kivételes.<sup>259</sup>

### 2.1. Az alkotmánybíráskodás amerikai logikája

Az alkotmánybíráskodás decentralizált modelljének szükségszerű következménye, hogy az alkotmánybíráskodás mint tevékenység nem válik el a bírászkodástól. Így Amerikában nincs külön alkotmányossági eljárás,<sup>260</sup> a decentralizált rendszerben az alkotmányossági kérdések rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (incidenter) merülnek fel.<sup>261</sup>

A bírászkodás mint tevékenység logikailag három lépésből áll. Az első lépés a tényállás feltárása (amit a bizonyítási eljárás szolgál), ezt követő második lépés a tényállásra vonatkozó jogszabály 'kikeresése' (azaz annak a jogszabálynak a feltárása, ami az adott tényállásra vonatkozik), majd pedig a harmadik lépés a 'megtalált' jogszabály alkalmazhatóságáról való döntés (azaz annak vizsgálata, hogy a tényállásra vonatkozó jogszabály megfelel-e az alkotmánynak). A decentralizált modellben mindhárom tevékenységet a bíróság látja el, és e tevékenységnek nincs külső (bírósági szervezetrendszeren kívüli) kontrollja. Azaz egy bíróságnak azt a döntését, hogy egy jogszabály alkalmazása a konkrét esetben alkotmányellenes eredményre vezetne, nem valamely törvényhozói szerv vagy egy alkotmánybíróság bírálhatja felül, hanem egy másik bíróság a jogorvoslat rendszerén keresztül.

<sup>257</sup> DORSEN et al. i. m. 114.

<sup>258</sup> BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012. 351.

<sup>259</sup> Kivételnek tekinthető a norma keletkezésére (kihirdetésére, hatályba lépésére) visszaható hatályú megsemmisítés, amikor a joghatás szempontjából mintha a norma létre sem jött volna. A jogbiztonság miatt azonban generális (mindenkire kiterjedő) alkalmazási tilalomra csak kivételesen került sor [4/1992. (I. 28.) AB határozat, 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, 7/1994. (II. 18.) AB határozat], később azonban az Alkotmánybíróság ennek lehetőségét elvetette [68/1995 AB határozat]. Egy későbbi határozatban – igaz speciális esetkörben – szintén generális alkalmazási tilalmat rendelt el az Alkotmánybíróság [35/2011. (V. 6.) AB határozat]. Mindezek mellett tényszerűen megállapítható, hogy absztrakt normakontroll során hozott döntésnek általában nincs kihatása a folyamatban lévő ügyekre.

<sup>260</sup> DORSEN et al. i. m. 114.

<sup>261</sup> PACZOLAY (2010) i. m. 222.



Mit jelent mindez a gyakorlatban? Ezt a következő példával szemléltetjük: Tételezzük fel, hogy egy amerikai tagállam parlamentje egy olyan törvényt hoz, amely szerint minden nehézgépjármű tulajdonosnak évi 100 dollár útterhelési adót kell befizetnie a nehézgépjárműve után. A nehéz gépjármű fogalmi körébe pedig ebben a tagállamban a nyerges vontató, a tehergépjármű és a mezőgazdasági munkagép tartozik.

Három nehézgépjármű tulajdonos (A, B és C) azonban a törvényt alkotmányellenesnek tartja és nem fizeti meg az adót. A-nak nyerges vontatója, B-nek tehergépjárműve C-nek pedig mezőgazdasági munkagépe van. Az adóhatóság – hogy a parlamenti döntésnek érvényt szerezzen – mindhármukkal szemben pert indít, amelyet különböző bíróságok bírálnak el. Tegyük fel, hogy mindhárom bíróság ugyanúgy értelmezi a törvényt és az alkotmányossági álláspontjuk is azonos. E szerint pedig a nyerges vontató és a tehergépjármű után alkotmányosan előírható az útterhelési adó, a mezőgazdasági munkagép után azonban nem (pl. azért mert döntően nem közúton közlekedik). Milyen döntések születnek tehát?

A és B esetében a bíróság első lépésben megállapítja a tényállást (rendelkeznek nyerges vontatóval, illetve tehergépjárművel), második lépésben megállapítja a vonatkozó jogszabályt (az útterhelési adót előíró törvényt), harmadik lépésben pedig azt állapítja meg, hogy a jogszabály alkalmazásának nincs alkotmányos akadálya (a nyerges vontató és a tehergépjármű után alkotmányosan előírható az adó). Tehát e két ügyben a bíróságok az adóhatóság kereseteinek helyt adnak, és A-t és B-t az adó megfizetésére kötelezik.

C esetében a bíróság szintén megállapítja a tényállást (rendelkezik mezőgazdasági munkagéppel), ‘megtalálja’ a vonatkozó jogszabályt (az útterhelési adót előíró törvényt), azonban harmadik lépésben arra a következtetésre jut, hogy e törvény C-re való alkalmazása alkotmányellenes lenne, ezért azt nem alkalmazza, és az adóhatóság keresetét – mint jogalap nélkül – elutasítja.

A példa tanulságait összegezve az alábbiak állapíthatóak meg:

- ugyanaz a törvény egyes esetekben alkalmazható, más esetekben nem (differenciált alkotmánybíráskodás);
- a törvény annak ellenére a jogrendszer része marad, hogy egyes esetekben alkalmazása alkotmányellenes eredményre vezetne;
- a vizsgálat középpontjában nem maga a törvény, hanem az alkalmazásának következménye áll.

Kijelenthető tehát, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás középpontjában az *egyéni jogvédelem* áll, az alkotmánybíráskodás célja az egyéni jogok, alapjogok megóvása.

Ennek magyarázata, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás megőrizte a természetjog eszméjét. „Ennek egyik – történeti – oka magában az amerikai alkotmányban rejtett, amely akárhogya is nézzük, a felvilágosodás korának gyermeke volt, és áthatotta a természeti törvény és a természettől eredő jogok elve. A józan észbe és az egyetemes érvényű természetes jogokba vetett hit áthatotta az amerikai legfelsőbb bírósági bírók gondolkodását”.<sup>262</sup>

A természetjogi gyökerek is azt az álláspontot erősítik, hogy az amerikai, konkrét normakontrollon alapuló modell célja az egyéni jogok védelme.

## 2.2. Az alkotmánybíráskodás osztrák modellje

Európában az alkotmánybíráskodás modelljének sokáig akadályát képezte, hogy amíg „az Egyesült Államokban az Alkotmány szent, Európában a törvény”.<sup>263</sup> Azaz Európában kezdetben a parlamenti szuverenitás monista elve volt az uralkodó. Ennek magyarázata, hogy Európában a népképviselői elven működő parlamentek az abszolutizmus tagadásaként, a demokrácia biztosítékaként jött létre. A polgári felvilágosodás idején a demokratikus berendezkedésnek az volt a záloga, hogy a nép által választott parlament előtt nincsenek jogi korlátok; az ilyen korlátokat a kor az abszolutizmus maradványának és így antidemokratikusnak tartotta. Európában tehát a 20. századig a parlament kiteljesedése jelentette a demokráciát és nem a korlátozása.

Az alkotmánybíráskodás európai modellje épp „a pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendülésével jött létre, abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét”.<sup>264</sup>

A parlamenti szupremácia monista modelljének áttöréséhez Hans Kelsen joglépcső elmélete vezetett. Tételének központi eleme, hogy „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.<sup>265</sup> Máshol leszögezi, hogy „a jogrendszer olyan általános és egyedi normák összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembe vételével

<sup>262</sup> PACZOLAY (2010) i. m. 226.

<sup>263</sup> Louis FAVOREU: Az alkotmánybíráóságok. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto–print, 1995. 57.

<sup>264</sup> PACZOLAY (1995) i. m. 13.

<sup>265</sup> Hans Kelsen: *Pure Theory of Law*. Berkeley – Los Angeles, University of California Press, 1967. 221.

kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését”.<sup>266</sup>

Látható tehát, hogy a kelsen-i rendszerbe nem csupán az általános, hanem az egyedi normák is illeszkednek, szemben azokkal az elképzelésekkel, amelyek a jogforrási hierarchiát csak a normatív aktusokra (vagy esetleg csak a jogszabályokra) szűkítik le.

A jogrendszer működéséhez egy alapnormára (Grundnorm) van szükség, amely meghatározza a többi jogi norma, különösen a törvények megalkotásának rendjét. Ezt az alapnormát Kelsen a tartalmi értelemben vett alkotmánnyal azonosítja.<sup>267</sup> Ezzel szemben a kelsen-i megközelítésben a formai értelemben vett alkotmány az az ünnepélyes dokumentum, amely csak meghatározott eljárás keretében változtatható meg. Az alapnorma (a Grundnorm) a megkérdőjelezhetetlen eredője, kiindulási pontja a jogrendszernek. Ebből az eredőből következik más jogszabályok érvényessége, és fordítva, más jogszabályok érvényességét az adja, hogy az alapnormára visszavezethetők.<sup>268</sup>

Közvetlenül azonban nem csupán az alapnormára vezethetők vissza jogszabályok. Az alapnorma által legitimált jogszabályok további (általános és egyedi) jogi normák érvényességét is biztosítják. Gyakorlati példával megvilágítva: ha – az alkotmány felhatalmazására – a parlament törvényt alkot, akkor ez a törvény biztosíthatja egyrészt egy (végrehajtási) rendelet érvényességét, de biztosíthatja egy (a törvényt alkalmazó) bírósági döntés érvényességét is. A felhozott példában a végrehajtási rendeletben és a bírósági döntésben az a közös, hogy mindkettő azáltal illeszkedik a jog rendszerébe, hogy megfelel a törvényi rendelkezésnek. Mindkettőnek tehát a törvény a ‘bázisa’. Ha akár a rendelet, akár a bírói döntés nem felelne meg a törvénynek, akkor azt a rendszer ‘kivetné’; az alkotmánybíráskodás vagy a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Mi következik mindebből? Egyrészt, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, ‘magasabb’ norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.<sup>269</sup>

<sup>266</sup> Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1946. 132.

<sup>267</sup> Kelsen (1946) i. m. 124.

<sup>268</sup> Lásd még Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírásgyi Szemle*, 2011/1. 66. és köv.

<sup>269</sup> Kelsen (1967) i. m. 221.

A másik következmény, hogy – hierarchikus rendezettségé miatt – a jog egységes rendszerré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a ‘még magasabb’ szintűek és ez a láncolat végül az alapnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.<sup>270</sup> Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alapnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alapnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt Kelsen feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag. Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alapnormának.<sup>271</sup>

A harmadik következmény, hogy nincs olyan norma, amely az alapnorma érvényességét biztosítaná, az alapnorma érvényessége nem eredhet egy ‘még magasabb’ szintű normából.<sup>272</sup> Az alapnorma (alkotmány) legitimációja nem egy meghatározott eljárás, sem egy meghatározott tartalom szükségszerű következménye. Az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.<sup>273</sup> Ez azt is jelenti, hogy – a jogrendszeren belül – az alapnorma érvényessége (elméletileg) megkérdőjelezhetetlen.<sup>274</sup>

Végül a negyedik, leginkább magyarázatra szoruló kijelentés, hogy a jogi norma érvényessége nem a tartalma, hanem a megalkotása módjának a függ-

<sup>270</sup> Kelsen (1946) i. m. 132.

<sup>271</sup> Kelsen (1967) i. m. 209.

<sup>272</sup> Kelsen (1946) i. m. 195.

<sup>273</sup> Badura i. m. 12.

<sup>274</sup> Kelsen gyakorlati példája a következő: Ha egy apa azt mondja a gyermekének, hogy iskolába kell mennie, és a gyermek megkérdezi, hogy miért, akkor erre az a válasz, hogy az apa ezt mondta, és a gyermeknek engedelmeskednie kell az apjának. Ha a gyermek erre azt kérdezi, hogy miért kell engedelmeskednie az apjának, akkor erre az a válasz adható, hogy Isten parancsa szerint a gyermeknek engedelmeskednie kell szüleinek, és mindenkinek engedelmeskednie kell Isten parancsának. Ha erre a gyermek azt kérdezi, hogy miért kell engedelmeskedni Isten parancsának, akkor erre csak az a válasz adható, hogy ezt a ‘normát’ előfeltételezni kell, ez nem kérdőjelezhető meg. Kelsen (1967) i. m. 196–197. A gyakorlati példával Kelsen arra hívja fel a figyelmet, hogy a normák nem kérdőjelezhetőek meg a végtelenségig, minden normarendszer csak akkor működik, ha van olyan kiindulópontja, amely axiomatikus.

vénye.<sup>275</sup> Ez nem azt jelenti, hogy a normatartalom érdektelen lenne a rendszerben, csupán azt, hogy Kelsen a jogforrási hierarchiát nem természetjogi alapon képzei el. A kelsen rendszerben a magasabb szintű norma meghatározza az alacsonyabb szintű jogszabálynak a megalkotóját, megalkotási rendjét és tartalmát. Az alacsonyabb szintű normának tehát pusztán a hierarchiában elfoglalt magasabb pozíció miatt kell illeszkednie a magasabb szintűhöz, és nem azért, mert a magasabb szintű 'helyes'. A rendszer tehát axiológiai értékeléstől mentes, a jogforrási hierarchia és nem a helyes normatartalom adja a rendező elvét. A kelsen rendszerben az alkotmánybíráskodás feladata az, hogy a jogrendszer egyes elemei ne szakadjanak el attól a normától, amelyből érvényességük származik. Az alkotmánybíráskodás feladata nem más tehát, mint az alapszabály integritásának a védelme.

A legtöbb európai jogrendszer a kelsen elméletre alapozva hívta életre alkotmánybírásgát.<sup>276</sup> Az osztrák modellben „az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje és forrása, amely elsődlegesen pozitív módon, a természetjogi és politikai értelmezések semlegesítésével határozható meg”, hiszen a jog fokozatos-hierarchikus felépülése és ellentmondás-mentessége normatív tényszerűség és követelmény.<sup>277</sup>

A kelsen modell (alapállapota) azt célozza, hogy a jogrend, az alkotmány integritását érvényesítse, absztrakt normakontroll keretében. Egyes szerzők szerint ez a modell a cél és az eredmény tekintetében azonos a konkrét normakontroll amerikai modelljével.<sup>278</sup> E kijelentés igazságtartamának eldöntéséhez adaptáljuk a korábbi példát az osztrák modellre!

Tételezzük fel tehát, hogy egy osztrák modellt alkalmazó európai állam parlamentje elfogad egy törvényt, amely 100 euró úthasználati adó megfizetésére kötelezi a nehézgépjármű tulajdonosait (A, B és C). Ebben az államban is a nyerges vontató, a tehergépjármű és a mezőgazdasági munkagép minősül nehézgépjárműnek és ebben az államban is az alkotmánybírásg az az állásponton van, hogy a nyerges vontató és a tehergépjármű tulajdonosait alkotmányosan lehet az úthasználati adó megfizetésére kötelezni, a mezőgazdasági munkagép

<sup>275</sup> Kelsen (1967) i. m. 198.

<sup>276</sup> Paczolay megjegyzi, hogy „az alkotmánybíráskodásnak az önálló testület általi modelljének követői mindig kötelező és mellőzhetetlen tisztelettel utalnak Kelsenre, az alkotmánybíráskodás európai »atyjára«. A történetileg egyre növekvő jelentőségű ötlet azonban epizódjellegű maradt a kelsen életműben, Carl Schmittel folytatott vitáját követően hosszú élete későbbi évtizedeiben nem tért vissza a probléma elemzésére”. Paczolay (2010) i. m. 222.

<sup>277</sup> Solyom (2007) i. m. 443.

<sup>278</sup> Dorsen et al. i. m. 115.

tulajdonosait nem. (Kijelenthető tehát, hogy mind a törvényhozói aktus, mind az alkotmánybíráskodást végző szerv álláspontja azonos a korábbi példában felhozottal). Tegyük fel, hogy egy érdekvédelmi szervezet absztrakt normakontroll keretében megtámadja ezt a törvényt az alkotmánybíróságon. Ebben az esetben az alkotmánybíróság válasza az lesz, hogy bár az első két személyi körre (A és B esetére) alkotmányosan előírható az adófizetési kötelezettség, a harmadik személyi körre (C) már nem. A jogszabály értelmezési tartománya tehát túl tág (olyanok is adóalannyá válnak, akikre nem lehet alkotmányosan adót kivetni), ezért a törvény alkotmányellenes, ami miatt az alkotmánybíróság azt megsemmisíti. Ha az alkotmánybíróság a törvényt *ex nunc* semmisíti meg, akkor ez azzal a következménnyel jár, hogy a tárgyévben mind A, mind B, mind C köteles az adó megfizetésére (a fennálló jogviszonyokat az alkotmánybírósági döntés nem érinti), a következő évben viszont már mindhárman mentesülnek az adófizetési kötelezettség alól (nem lévén olyan jogszabály, ami az adófizetési kötelezettséget megalapozná).<sup>279</sup> Milyen következtetések vonhatók le a példából?

- az alkotmánybírósági döntés (rendelkező része) nem tesz különbséget aszerint, hogy egyes esetekben alkotmányos, más esetekben alkotmányellenes a szabály;
- az alkotmányellenes törvény kikerül a jogrendszerből;
- a vizsgálat középpontjában a törvény áll, és nem az az alapján létrejött életviszonyok.

Mint az a példából látható, nincs is különbség A, B és C fizetési kötelezettsége között, annak ellenére, hogy csak a legutóbbi esetében alkotmányellenes a szabályozás. Ennek az a magyarázata, hogy az osztrák modell – a kelsen-i pozitívizmusból kiindulva – az alkotmány érvényesülésére összpontosít, célja, hogy az alkotmányellenes jogszabály kikerüljön a jogrendszerből. Elsődleges célja tehát nem az egyéni (alap)jogvédelem, hanem az alkotmányvédelem, ne maradjon alkotmányellenes szabály a jogrendszerben. Az osztrák modell csak áttételesen szolgál alapjogvédelmet, annyiban, hogy az alkotmány alapjogokat rögzítő rendelkezéseit is érvényre juttatja az absztrakt normakontroll eszközrendszerén keresztül.

Működési logikáját tekintve tehát gyökeres eltérés van a konkrét normakontrollon alapuló amerikai és az absztrakt normakontrollra építő osztrák modell között.

<sup>279</sup> Más kérdés, hogy az alkotmánybíróság iránymutatásának megfelelően a parlament A-ra és B-re új törvényt fogadhat el.

### **3. „Valami Amerika”, avagy a konkrét normakontroll előtérbe kerülése Magyarországon**

Az államszervezet terén az Alaptörvény legjelentősebb változtatása az Alkotmánybíróság működésében véghezvitt paradigmaváltás volt. 2012. január 1-jét megelőzően az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az (absztrakt) utólagos normakontroll volt, bárki, jogi érdekeltségre hivatkozás nélkül kérhette bármely jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, illetve megsemmisítését (*actio popularis*). Még a rendszerváltást előkészítő kerekasztal-tárgyalásokon elfogadták ugyanis az Alkotmánybíróság működésének három alapvető elvét; (1) az Alkotmánybíróság vizsgálata kiterjed a törvényekre is, (2) az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisíti, és (3) az Alkotmánybíróság eljárását (az utólagos normakontroll hatáskörének a gyakorlását) bárki kezdeményezheti.<sup>280</sup>

A korábbi Alkotmány hatálya alatt az utólagos normakontroll főszabálya mellett kivételes lehetőség volt a konkrét normakontrollra. A konkrét normakontrollnak két formája létezett; a bírói kezdeményezést és az alkotmányjogi panaszt. Az előbbi esetben az egyedi ügyben eljáró bíróság – amennyiben arra a következtetésre jutott, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes – az előtte lévő ügy felfüggesztése mellett indítványozhatta az alkotmányellenesnek vélt jogszabály felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságon. Alkotmányjogi panasszal pedig az fordulhatott, akinek alapjogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva [rég. Abtv. 48. § (1) bekezdés]. Az Alaptörvény hatálybalépésével a főszabály és a kivétel viszonya megfordult, az alkotmánybíráskodás a konkrét normakontroll irányába tolódott. Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett, ennek lehetőségei pedig kiszélesedtek.

Ezzel egyidejűleg az absztrakt normakontroll visszaszorult. Megszűnt a bárki általi indítványozás lehetősége, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. E változással kapcsolatban az alábbi kérdésekre keressük a választ:

<sup>280</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

- következik-e a konkrét normakontroll kiszélesítéséből az absztrakt normakontroll szűkítése?
- mindezek fényében visszalépés volt-e az actio popularis megszűnése az alapjogok védelme tekintetében?
- hogyan érinti a normakontroll konkrét vagy absztrakt jellege az alkotmánybíróság hatalmi ágak elválasztásában elfoglalt helyét?

#### 4. A konkrét és az absztrakt normakontroll viszonya

A korábbiakban rámutattunk arra, hogy a konkrét normakontroll természetjogi megközelítésű és elsődleges funkciója az egyéni alapjogok védelme. Az absztrakt normakontroll pedig – az eredeti kelsen-i elgondolás szerint – pozitivista szemléletben az alkotmány integritásának védelmére helyezi a hangsúlyt.

Ezzel összefügg az a további különbség is, hogy a konkrét normakontroll egyéni érdek, az absztrakt normakontroll pedig közérdek érvényesítésére szolgál.<sup>281</sup> Absztrakt normakontroll esetében ugyanis az indítványozó nem (vagy legalábbis nem közvetlenül) a saját jogainak érvényesítése érdekében fordul az Alkotmánybírósághoz, hiszen az absztrakt normakontroll definíciója az egyedi ügy hiánya. Az indítvány tehát formálisan azt az absztrakt közérdeket szolgálja, hogy a jogrend koherens maradjon, elemei megfeleljenek az alkotmánynak.<sup>282</sup> Az absztrakt normakontroll indítványozója tehát az alkotmányos demokrácia fenntartása érdekében cselekszik.<sup>283</sup>

Gárdos–Orosz Fruzsina álláspontja szerint nincs elvi akadálya az absztrakt és a konkrét normakontroll párhuzamos alkalmazásának. Rámutat azonban arra is, hogy a gyakorlatban egy államban sem működik párhuzamosan mind a két intézmény, aminek okát részben abban látja, hogy a széleskörű egyéni panasz és az actio popularis túlzott munkaterhet jelentene, jelentős strukturális és működési átalakításokat tenne szükségessé, ami az ügyek ésszerű időn belüli befejezését gátolná.<sup>284</sup>

<sup>281</sup> Fruzsina GÁRDOS–OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Iuridica*, 2012/4. 306.

<sup>282</sup> Ettől független, alkotmányosan nem értékelhető az a körülmény, hogy az absztrakt normakontroll indítványozójának is fűződhet személyes érdeke az indítvány benyújtásához és elbírálásához.

<sup>283</sup> GÁRDOS–OROSZ i. m. 307.

<sup>284</sup> GÁRDOS–OROSZ i. m. 306.



A konkrét és absztrakt normakontroll párhuzamos alkalmazásának azonban nem csupán technikai akadályai vannak. A két intézmény rendeltetése, szemlélete és eszközrendszere eltérő, és – ami a leglényegesebb – eltérő hatalmi ágba tartozó funkciók gyakorlását teszik szükségessé. Erre tekintettel úgy véljük, az *egyazon szerv által végzett* absztrakt és a konkrét normakontroll egyetlen államban sem lehet egyformán erős, a gyakorlati alkalmazás során az egyik dominánssá, a másik kivételessé válik.

A kelsen-i alapokat követve az alkotmánybíróság ‘negatív törvényhozó’, amely az Alkotmány integritása felett őröködik és – alkotmányvédelmi funkciójából következően – megsemmisíti az Alkotmánnyal nem összeegyeztethető jogszabályokat. A kelsen-i logikában az általános magatartási szabály megalkotása és megsemmisítése között nincs esszenciális különbség, ugyanazon tevékenység két oldalát jelenti. Ezzel szemben a konkrét normakontrollt gyakorló alkotmánybíróság jellegzetesen nem ‘negatív törvényhozó’ lesz, hanem ‘valódi’ bíróság, amely egyedi jogvitákban hoz döntést – alkotmányossági szempontból.

Az összehasonlító kutatások eredménye azt mutatja, hogy utólagos absztrakt normakontrollt tipikusan állami szervek kezdeményezhetnek,<sup>285</sup> és a hazai szakirodalomban már 1996-ban is felmerült olyan nézet, ami az *actio popularis* megszüntetését és a konkrét normakontroll erősítését javasolja.<sup>286</sup> Ehhez hasonlóan Paczolay Péter is az alkotmányjogi panasz alternatívájának tartja az *actio popularis*-t, amelyről „való lemondás nem lenne nagy ár a valódi alkotmányjogi panasz érdekében”. Véleményét azzal támasztja alá, hogy az alkotmányjogi panasz – az utólagos normakontrollal szemben – depolitizált hatáskör, amely intenzívebben befolyásolja a bírói gyakorlatot.<sup>287</sup>

Összegezve úgy látjuk tehát, hogy az *actio popularis* megszűnése nem az alapjogok védelmi szintjétől való visszalépés, hanem az alkotmánybírósági ‘profilváltásból’ következő törvényszerűség. Nem állítjuk, hogy a konkrét és az absztrakt normakontroll közül valamelyik erősebb védelmet adna a másiknál, azt viszont igen, hogy a kettő egyidejűleg nem lehet ‘erős’ hatáskör; a konkrét és az absztrakt normakontroll közül az egyik szükségszerűen főszabállyá, a másik kivétellé válik.

Megjegyzendő továbbá, hogy az *actio popularis* (az érdekeltség nélküli, jogszabály megsemmisítésére irányuló állampolgári kezdeményezés) nyomokban

<sup>285</sup> DORSEN et al. i. m. 115.

<sup>286</sup> ÁDÁM (1996) i. m. 394.

<sup>287</sup> PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 67.

fennmaradt, tekintettel arra, hogy az ombudsman minden hozzá érkező, jogszabály alkotmányosságát vitató beadványra érdemi választ ad, és szükséges esetben kezdeményezi annak megsemmisítését.

## 5. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreinek alakulása

### 5.1. Alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé. Korábban csak kivételesen volt jelen az alkotmánybíráskodásban a konkrét normakontroll két formája, a bírói kezdeményezés (amikor a bíró az ügyében alkalmazandó jogszabályt alkotmányellenesnek találja, és kezdeményezi felülvizsgálatát) és az alkotmányjogi panasz. E hatáskör igénybevételének lehetősége 2012. január 1-jével kiszélesedett.

Az alkotmánybírási törvény az alkotmányjogi panasz három formáját különbözteti meg.

- a ‘régí’ alkotmányjogi panaszt, aminek tartalmi követelménye, hogy a bíróság alaptörvény–ellenes törvényt alkalmazzon, amelynek következtében a panaszos Alaptörvényben biztosított joga sérült [Abtv. 26. § (1) bekezdés];
- a ‘valódi’ alkotmányjogi panaszt, amikor a panaszos nem az ügyben alkalmazott jogszabály, hanem a jogalkalmazás alaptörvény–ellenességére hivatkozik [Abtv. 27. § (1) bekezdés]; továbbá
- a közvetlen alkotmányjogi panaszt, amikor a jogsérelem az alaptörvény–ellenes jogszabály alkalmazása során következett be közvetlenül, bírói döntés nélkül (azaz egyedi ügytől függetlenül) [Abtv. 26. § (2) bekezdés].<sup>288</sup>

#### 5.1.1. A közvetlen panasz

Jelentős különbség, hogy az alkotmányjogi panasz első két formájának előfeltétele valamilyen ‘ügy’, amelynek során szükségessé válik akár a jogalkalmazás, akár az alapul szolgáló jogszabály alkotmányossági vizsgálata. Az alkotmányjogi panasz e két formájánál az Alkotmánybíróság tehát konkrét normakontrollt

<sup>288</sup> BALOGH ZS. (2012a) i. m. 361.

gyakorol, az egyedi ügy kapcsán, abból kiindulva vizsgálja, történt-e alapjogsérelem.

Ettől eltérően a közvetlen panasz esetében az alapjogsérelmet nem egy konkrét 'ügy', hanem közvetlenül a jogszabály hatályosulása okozza. A konkrét normakontrollnak azonban fogalmi eleme a konkrét ügy, amelynek kapcsán az alkotmányossági kérdés felmerül. Bár az alkotmányjogi panasz e formájának indítványozásához is szükséges érintettség, nincs azonban olyan alapeljárás, amelyhez az alkotmányjogi panasz kapcsolódna. Ennek az eljárásnak a célkeresztjében nem az egyedi ügy, hanem a jogszabály van, így az alkotmányjogi panasznak ez a formája sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét. Ezt az álláspontot képviseli Balogh Zsolt és Marosi Ildikó is, akik szerint a közvetlen (kivételes) panasz válik majd általánossá a normakontroll terén: valószínűnek tartják, hogy az *actio popularis* helyébe ez a hatáskör lép, ha az indítványozó érintett.<sup>289</sup>

Összegezve az állapítható meg, hogy a valódi alkotmányjogi panasz tárgya az alapul szolgáló konkrét ügy,<sup>290</sup> a 'rég' alkotmányjogi panasznak egyszerre a konkrét ügy és az alkalmazott jogszabály,<sup>291</sup> a közvetlen panasz pedig kizárólag az alapjogsérelmet okozó jogszabály a tárgya.<sup>292</sup>

A közvetlen panasz absztrakt normakontroll jellege kihatással van az ilyen eljárás során hozott alkotmánybírói döntés jogkövetkezményeire. Az eljárási törvények nem rögzítenek külön szabályokat arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság közvetlen panasz keretében semmisít meg jogszabályt. Általános tétel ugyanis az absztrakt normakontrollban, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezménye az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése.<sup>293</sup>

<sup>289</sup> BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és taszítások bíróságok között; Gondolatok az alkotmányjogi panaszról. *Alkotmánybírói Szemle*, 2012/1. 75.

<sup>290</sup> Az ezzel ellentétes álláspont szerint a valódi panasz is valójában normakontroll, mivel nem létezik alkotmányellenes norma nélküli alkotmányos alapjogot sértő jogalkalmazás. Lásd BRAGYÓVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: *Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008. 69. Bragyóva álláspontjával azért nem értünk egyet, mert egy jogszabálynak több értelmezési lehetősége van, amelyek közül egyesek alapjog-konformak, mások alapjogsértők lehetnek. Ennek érdekében 'találta fel' az alkotmánybírói gyakorlat az alkotmányos követelmény intézményét. Előfordulhat tehát, hogy a bíróság egy alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezését választja, és ezáltal sért alapjogot.

<sup>291</sup> Péter PACZOLAY – Lóránt CSINK – Diána MECSEI: Fields of Competence of the Constitutional Court. In: Péter PACZOLAY (ed.): *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court*. Budapest, 2009. 26.

<sup>292</sup> CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4. 13.

<sup>293</sup> 68/1995. (XII. 7.) AB végzés.

Emellett gyakran előfordul az is, hogy a megsemmisítés mellett a konkrét jogviszonyok rendezése érdekében további szabályokat is megállapít (pl. *ex tunc* megsemmisítés, alkalmazási tilalom, alkotmányos követelmény stb.). Azonban nincs kiforrott gyakorlata annak, hogy e ‘további jogkövetkezményeket’ milyen esetekben alkalmazza az Alkotmánybíróság. Ezzel szemben az alkotmányjogi panasz másik két formájánál, ahol az ‘egyedi ügy’ rendezése szükséges, az eljárási törvények meghatározzák az alkalmazási tilalom kimondásához kapcsolódó jogkövetkezményeket.

Megjegyzendő, hogy az alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó jogkövetkezményből is kiolvasható a konkrét normakontroll erősödése. A régi Abtv. alkotmányjogi panasz eljárásban csak lehetővé tette az alkalmazási tilalom kimondását. Ezzel szemben az Abtv. 45. § (2) bekezdés azt tartja főszabálynak, hogy a konkrét normakontroll eljárásokban a megsemmisített jogszabály az egyedi ügyben nem alkalmazható. E szabály alól a 45. § (4) bekezdése kivételt enged, de a rendszertani értelmezésből az következik, hogy nem az alkalmazási tilalom kimondását, hanem annak elmaradását kell indokolni.

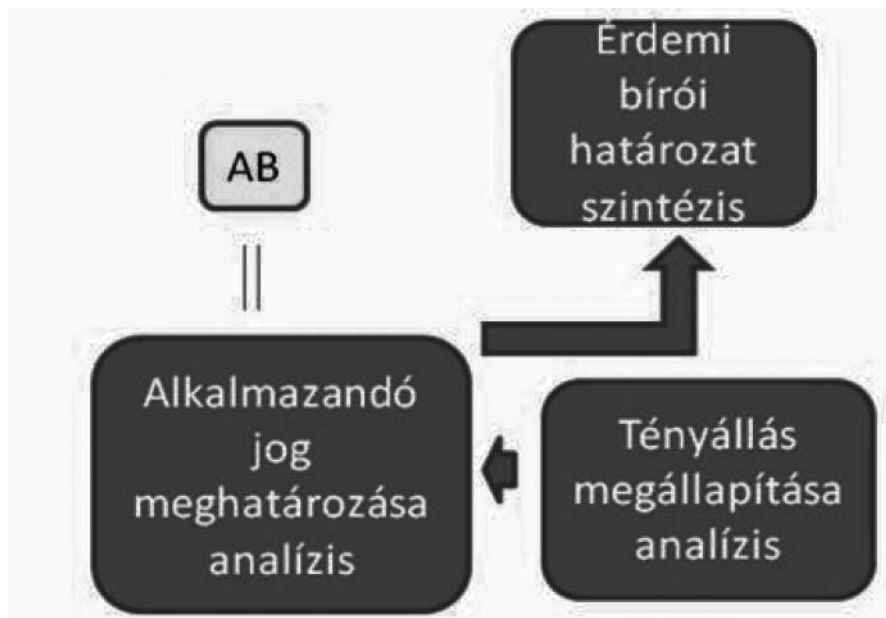
### 5.1.2. A régi és a valódi alkotmányjogi panasz viszonya

Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében a régi típusú alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény–ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alkotmányjogi panasznak ez a formája csak akkor vehető igénybe, ha a panaszos ügyében alapjog–sértő jogszabályt alkalmaztak; a *normatív aktus* alkotmányellenessége a panasz befogadhatóságának feltétele.<sup>294</sup>

Ha a régi alkotmányjogi panaszt a bíraskodás oldaláról közelítjük meg, akkor az a következő ábrával szemléltethető:

<sup>294</sup> A korábbi alkotmánybírási gyakorlat ingadozó volt abban a tekintetben, hogy bármilyen alkotmányellenesség (az Alkotmány bármely rendelkezésének a sérelme) esetén elbírálható-e érdemben a panasz, vagy csak alapjogsérelem esetén. Egyes ügyekben a jogállamiság sérelmére hivatkozó panaszokat az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta [pl. 37/2007. (VI. 12.) AB határozat], más esetekben azonban visszautasította az ilyen panaszokat [pl. 712/D/2004. AB végzés]. További érdekesség, hogy a két, példában hozott döntést ugyanazon a napon hozta meg az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény hatálya alatt kialakulni látszik az a gyakorlat, amely a régi típusú alkotmányjogi panaszt csak alapjog–sérelem esetén fogadja be.



Forrás: Csink Lóránt és Marosi Ildikó előadása a bíróképző akadémián  
(Budapest, 2013. február 26.)

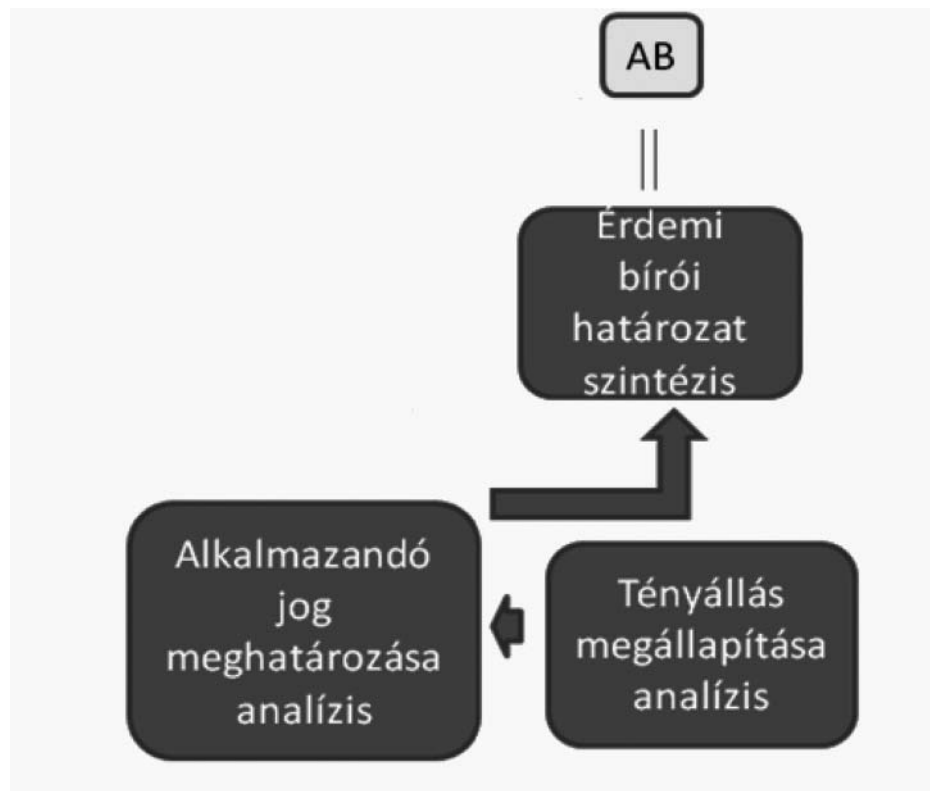
A tényállás megállapítása a bíróság megállapítása, mint ahogy az alkalmazandó (a tényállásra vonatkozó) jogszabály kiválasztása is. E két analitikus tevékenységből szintetizálja a bíróság az érdemi döntést. A régi alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság nem az érdemi bírói határozatról, hanem az alapul szolgáló jogszabályról alkot véleményt.<sup>295</sup> Az érdemi bírói döntés kialakítása továbbra is a bíróság feladata.

Más a helyzet a valódi alkotmányjogi panasz esetében. Valódi alkotmányjogi panasszal az alaptörvény–ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Amíg a régi alkotmányjogi panasz esetében a vizsgálat tárgya a jogszabály, addig a valódi alkotmányjogi panasz esetében már az érdemi bírói döntés.

<sup>295</sup> Ehhez hasonló eset, amikor az Európai Unió Bírósága állapítja meg a nemzeti jogszabály uniós jogba való ütközését; ott sem a bírósági döntésről alkot véleményt a Bíróság, hanem a jogszabály alkalmazhatóságáról.

Valódi panasz kapcsán nem azt vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy általában a jogszabály sért-e alapjogokat, hanem hogy az érintett alapjogai sérültek-e az eljárásban. E különbségnek azért is van kiemelt jelentősége, mert egyébként alkotmányos (Alaptörvény–konform) jogszabály alkalmazása is sérthet alkotmányos alapjogot. Ebben az esetben tehát az ábra a következőképp alakul:



Az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból tartalmi felülvizsgálatnak vetheti alá az érdemi bírósági döntést. Ezzel a hatáskörrel azonban nem vált az Alkotmánybíróság superbírósággá,<sup>296</sup> és megkérdőjelezhető az is, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bírói szervezetrendszer (ideértve a Kúriát is) felettes fóruma lenne. Kétségtelen, hogy azáltal, hogy

„az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz folytán immár a rendes bíróságok határozatait is felülvizsgálhatja az Alaptörvénnyel való

<sup>296</sup> Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA: The Constitutional Court. In: *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Dublin, Clarus, 2012. 164.

összhang szempontjából, eljárási kapcsolatot hozott létre a két szereplő között. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – élükön a Kúriával – változatlanul elkülönült alkotmányos alapintézmények, de immár nem teljesen függetlenek egymástól. Hierarchikus viszony nincs közöttük, de a harmadik hatalmi ág »feje« 2012. január 1-jétől kezdődően vitathatatlanul az Alkotmánybíróság, mivel ez hozza meg azt a döntést, amelyet más intézmény már nem bírálhat felül”.<sup>297</sup>

Az is igaz ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság nem léphet a jogvitát lezáró bíróság helyébe, csak azt döntheti el, hogy a meghozott ítélet összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Valódi alkotmányjogi panasz esetében sem jelenti a megsemmisítés a jogvita végleges lezárását, a konkrét jogi hatály az igazságszolgáltatás rendszerében dől el.<sup>298</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz intézménye ugyanakkor azzal a hatással jár, hogy az alkotmányossági követelmények szükségszerűen beszűrődik a rendes bírászkodásba. Másképp megfogalmazva: a jogszabályok alkotmány-konform értelmezése a valódi alkotmányjogi panasz rendszerében kikényszeríthetővé válik. Ennek hatására pedig a Kúria jogegységesítő hatáskörében is tehet alapjogi megfontolásokat, amelyek visszahatnak az Alkotmánybíróság gyakorlatára.<sup>299</sup>

<sup>297</sup> VARGA (2012c) i. m. 108.

<sup>298</sup> DARÁK Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 72. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy nem ténybíró. Legutóbb a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban – egyes adatok megismerhetősége kapcsán – rámutatott: „az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – és általában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyekben – a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. Ennek megfelelően a jelen alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem arról dönt, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért jelentés mely része minősül nem nyilvános, konkrétan döntés megalapozását szolgáló adatnak és miért; még csak nem is arról, hogy az eljáró bíróság az adott dokumentum mely részét minősítse döntés megalapozását szolgáló adatnak és melyiket ne. Ezt már csak azért sem tehetné, mert a kiadni kért jelentést az Alkotmánybíróság az ügy lényegéből fakadóan nem ismerheti meg. A jelen alkotmányossági felülvizsgálatban tehát az Alkotmánybíróság nem konkrét iratok, adatok döntés-előkészítő jellegéről dönt. A támadott ítéletek felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság a nyilvánosság–korlátozással szemben fennálló alkotmányossági szempontok érvényesítését követeli meg az Alaptörvény által megállapított mérce alapján.”

<sup>299</sup> BALOGH ZS.–MAROSI i. m. 79.

### 5.2. Az utólagos normakontroll

Az Alaptörvény hatálybalépésével paradigmaváltás következett be, a főszabály és a kivétel viszonya megfordult, az alkotmánybíráskodás a konkrét normakontroll irányába tolódott. Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett, ennek lehetőségei pedig kiszélesedtek. Ezzel egyidejűleg azonban az absztrakt normakontroll visszaszorult. Megszűnt a bárki általi indítványozás lehetősége, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

E változást megelőzően az ombudsman ritkán élt indítványozási jogkörével, ha valamely vizsgálata során azt tapasztalta, hogy a visszásság alkotmányellenes szabályozásra vezethető vissza, jellemzően a jogalkotótól kérte annak orvoslását, nem számított tipikus eszköznek az Alkotmánybírósághoz való fordulás. E megfontolás mögött meghúzódott egyébként az az érv is, hogy az *actio popularis* révén bárki kezdeményezhette – az ombudsmantól függetlenül is – az Alkotmánybíróság vizsgálatát.

Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körének Alaptörvény általi leszűkítésével az ombudsman e jogköre kiemelt jelentőséget nyert. Alkalmazásának első évében, 2012-ben 25 utólagos normakontroll iránti indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, ebből 24 alkalommal az ombudsman kérte a jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, egyszer a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede pedig egyszer sem. Az első év gyakorlata alapján az jelenthető ki tehát, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja gyakorlatilag az ombudsman indítványozási jogát jelenti. Ez a körülmény azonban összefügg a jelenlegi politikai erőviszonyokkal. Az országgyűlési képviselők indítványozási jogköre tipikusan ellenzéki jog; e szabály rendeltetése (lenne), hogy a parlamenti ellenzék az Alkotmánybíróság előtt vitassa a jogszabályi formában megjelenő kormányzati intézkedéseket. Szabó Máté értékelése szerint az indítványozás politikai csatornáiban azonban „a jelenlegi kétharmados kormánytöbbség és megosztott ellenzék miatt nem töltik be a polgári panaszoknak az Alkotmánybíróság felé közvetítésének funkcióját.”<sup>300</sup>

Ha azonban a parlament összetétele átalakul, és az azonos ideológiájú ellenzéki képviselők létszáma eléri az Országgyűlés egynegyedét, akkor valószínűsíthetően megnő a képviselői indítványozás jelentősége.

<sup>300</sup> SZABÓ M. (2012) i. m. 69.



### 5.2.1. Az ombudsmani indítványozás jogszabályi háttere

Az ombudsmani indítványozás kapcsán előre kell bocsátani, hogy az ombudsman és az Alkotmánybíróság mércéje azonos, az alkotmányvédelem általános kérdésében a két intézmény azonos elvet követ.<sup>301</sup> Ennek oka az is, hogy az ombudsmani törvényben szereplő ‘visszásság’ fogalmának jelentés-tartalmát az ombudsmani gyakorlat az Alkotmányban rögzített szabályok és értékek mentén alakította ki.<sup>302</sup>

Számítani lehetett arra, hogy az *actio popularis* megszűnésével és az ombudsman indítványozói jogkörének hangsúlyossá válásával együtt fog járni az, hogy jelentős mennyiségű alkotmányossági beadvány fog érkezni, különösen azért, mert az alapvető jogok biztosa nem mulasztotta el széles körben, gyakorlatilag minden sajtómegjelenése alkalmával felhívni a figyelmet régi–új jogkörére. Kérdésként merült fel a kezdetekkor ugyanakkor az, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusan megfogalmazva ‘postásként’ kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.<sup>303</sup> E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Abtv. adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbival: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény–ellenessége fennáll”. Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.

E szabályozásból egy másik fontos tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék

<sup>301</sup> Lásd részletesen LÁPOSSY Attila: Áthatás–átvétel – az alkotmánybírósági értelmezések, szten-derdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. *De iuris-prudentia et iure publico*, 2011/2. 1–6.

<sup>302</sup> TILK Péter: Az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok viszonya a Magyar Köztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/4. 169–170.

<sup>303</sup> Vö. SZABÓ M. (2012) i. m. 70.

és nem szükséges a jogi képviselő sem. A hivatal működésének tapasztalata is azt mutatja, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulást kérők többsége laikus, és panaszukban nem csupán alkotmányjogi érveket sorakoztatnak fel.

Az ombudsman saját indítványozási jogkörével kapcsolatban az indítványok előkészítéséről, illetve az erre irányuló panaszok kezeléséről normatív utasításban állapított meg részletszabályokat. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás – a belső ügykezelés egyes kérdésein túlmenően – az ombudsmani indítványozás prioritásait határozza meg. Eszerint az indítványozás különösen is indokolt, ha

- az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel;
- a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek (gyermekek, Magyarországon élő nemzetiségek tagjai, fogyatékos-sággal élő személyek, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok tagjai) alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn;
- az alapjogsérelem kirívó súlyú;
- a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

Ezen esetek körében tehát különösen indokolt, hogy az ombudsman éljen indítványozási jogkörével, ahogyan azt egyébként 2012 előtt is tette, hiszen az akkori indítványok nagy része alapvetően a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek védelme érdekében születettek. Fontos rögzíteni ugyanakkor azt is, hogy a kiemelés egyfajta figyelemfelhívás, természetesen nem jelenti azt, hogy az említetteken kívül esők beadványai kevesebb figyelemben részesülnének.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat az Ajbt. egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszasságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítvány (az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megtámadása) volt az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel. Emellett is több ombudsmani indítványban megjelent a járulékos alkotmányvédelem, a formai kifogások megfértek az alapjogi tartalmi kritika mellett.<sup>304</sup>

<sup>304</sup> LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 45.

### 5.2.3. Az ombudsmani indítványozás főbb jellegzetességei

#### *5.2.3.1. Az indítványozás mint önálló hatáskör*

Az Ajbt. szövegéből megállapítható, hogy az alapvető jogok biztosa akár hivatalból, akár hozzá érkezett, kifejezetten erre irányuló panasz alapján is fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

A jogszabályi háttérből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Mindez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiból kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tehát tényeket feltárni, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni – így vizsgálat lefolytatására sincs szükség.

A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia. Továbbá, szintén a hatásköri jelleg a magyarázata annak, hogy az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost. Erre tekintettel kijelenthető, hogy az actio popularis nem veszett el teljesen a jogrendszerből; bárki, jogi érdekeltség nélkül kezdeményezheti egy közhatalmi szerv arra irányuló eljárását, hogy egy jogszabály megfelel-e az Alaptörvénynek. Ezt a feladatot azonban jelenleg nem az Alkotmánybíróság, hanem az alapvető jogok biztosa látja el.

#### *5.2.3.2. Az indítványozás mint szubszidiárius hatáskör*

Az alapvető jogok biztosa által kialakított gyakorlat figyelemmel van arra, hogy az ombudsman 'pótlólagos garancia' az államszervezetben. Az Abtv. az alkotmányjogi panasz különböző formáin keresztül lehetőséget biztosít arra, hogy egyedi ügyben, érintettség esetén, alapjogsérelemre hivatkozással bármely személy vagy szervezet alapjogvédelmet kérjen az Alkotmánybíróságtól. Az alapvető jogok biztosának államszervezetben betöltött funkciója azt indokolja, hogy az utólagos normakontroll indítványozásának hatáskörével elsősorban akkor éljen, ha az egyéni alapjog-érvényesítés feltételei hiányoznak. Ha a panaszos közvetlenül is fordult az Alkotmánybírósághoz az egyéni jogvédelem érdeké-

ben, így ugyanabban a tárgykörben, azonos elvi alapon az alapvető jogok biztosának indítványa funkció nélküli lenne. Ilyen esetekben az ombudsman főszabály szerint nem vizsgálja, hogy fennállnak-e azok a körülmények, amelyek azt indokolnák, hogy alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezzen.<sup>305</sup>

#### 5.2.3.3. Az indítvány tárgya

Mind az Alaptörvényből, mind az Ajbt.-ből az következik, hogy az alkotmánybíróági indítvány tárgya csak jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz lehet. Az Abtv. 37. § (2) bekezdéséből az következik viszont, hogy az Alkotmánybíróság jogegységi határozatok Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját is felülvizsgálhatja. Ebből kifolyólag nincs elvi akadálya annak sem, hogy az ombudsman jogegységi határozat megsemmisítését indítványozza – bár erre gyakorlati példa még nem volt.

Többször felmerült az a kérdés, hogy az ombudsman indítványozhatja-e az Alaptörvény, vagy valamely módosításának a megsemmisítését. Egy konkrét ügy kapcsán az alapvető jogok biztosa úgy foglalt állást, hogy

„az Alkotmánybíróság nem absztrakt szinten alkotmányos elveket, hanem »alaptörvénytörvényszerűséget« vizsgál, azt, hogy az egyes jogszabályok megfelelnek-e az Alaptörvényből következő formai és tartalmi követelményeknek. Ettől független kérdés, hogy minden alkotmánynak (így az Alaptörvénynek is), valamint az alkotmányon alapuló hatalomgyakorlásnak összhangban kell állnia a tartalmi alkotmányosság kritériumaival. Hatáskörén belül azonban ezt az összhangot az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja, és ilyen komplex vizsgálatra irányuló indítványt sem tehet az Alkotmánybírószágnál”<sup>306</sup>

Ugyanakkor az alapvető jogok biztosának legelső indítványa az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megsemmisítését célozta, amely szintén az alkotmányozó hatalom aktusa, és amely jogforrásként szintén nem szerepel a T) cikk (2) bekezdésében szereplő jogszabályok között. Az Alkotmánybírószág ennek ellenére az indítványt befogadta, sőt – döntően az ombudsman érveire támaszkodva – meg is semmisítette az átmeneti rendelkezéseket.<sup>307</sup>

<sup>305</sup> AJB–5012/2012. Kivételnek tekinthető az AJB–2784/2012. sz. ügy, amelyben az ombudsman annak ellenére kezdeményezte az egyházakkal kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatát, hogy egyéni panaszok is érkeztek az Alkotmánybírószághoz.

<sup>306</sup> AJB–4807/2012.

<sup>307</sup> 45/2012. (II. 29.) AB határozat.

Megjegyzendő továbbá, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása szövetszerűen is lehetővé teszi, hogy az ombudsman az Alaptörvény, illetve módosításának megsemmisítését indítványozza. A 12. cikk értelmében erre „a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében” kerülhet sor. Ennek keretében az ombudsman indítványozta is az Alaptörvény negyedik módosítása egyes rendelkezéseinek megsemmisítését az elfogadás során felmerülő alkotmányellenesség, valamint az egymásnak ellentmondó rendelkezések miatt előálló koherencia zavar miatt.<sup>308</sup> Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a formai alkotmányellenesség nem értelmezhető kiterjesztően, és az indítványt elutasította.<sup>309</sup>

Csak meghatározott eseteken kezdeményezheti az ombudsman önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságon. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjából az következik, hogy önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközése esetén nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria jogosult a rendelet megsemmisítésére. Az önkormányzati rendetek felülvizsgálata két részre oszlik tehát; normahierarchiába ütközés esetén a Kúria, tételes alaptörvény–ellenesség esetén (ha az önkormányzati rendelet közvetlenül az Alaptörvényt sérti) az Alkotmánybíróság jogosult eljárni. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban nincs éles határvonal; az Alaptörvény valamelyik rendelkezésébe ütköző rendelet a legtöbb esetben valamely magasabb szintű jogszabályt is sért.

2013. január 1-je óta, az Ajbt. módosítása következtében az alapvető jogok biztosa is jogosult a Kúrián indítványozni önkormányzati rendelet megsemmisítését. Szemben az alkotmánybírósági indítvánnyal, a Kúria eljárásának kezdeményezése nem önálló hatáskör, hanem intézkedés, ami előzetes vizsgálatot feltételez.

#### *5.2.3.4. Az indítványozható hatáskör*

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjából, továbbá az Abtv. 32. § (2) bekezdéséből az következik, hogy az alapvető jogok biztosa absztrakt utólagos normakontrollt, illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kezdeményezheti az Alkotmánybíróságon.

Mivel nem önálló alkotmánybírósági hatáskör, az ombudsman nem kezdeményezheti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, valamint nem kezdeményezheti jogszabály hatályba lépésének felfüggesztését

<sup>308</sup> AJB 2054/2013.

<sup>309</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

sem – ezeket az intézkedéseket az Alkotmánybíróság csak hivatalból gyakorolhatja. Mindez nem jelenti akadályát annak, hogy az ombudsman felhívja a figyelmet arra, hogy álláspontja szerint mulasztás megállapítása, vagy a jogszabály hatályba lépésének felfüggesztése indokolt. Mivel ez nem önálló indítvány, ilyen esetekben az Alkotmánybíróság érdemben nem köteles válaszolni az ombudsman felvetésére. Ezt rögzítette az Alkotmánybíróság 31/2012. (VI. 29.) AB határozata is:

„Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését lehet-e önálló indítványban kezdeményezni, vagyis erről az Alkotmánybíróságnak minden esetben külön, formális döntést kell-e hoznia, vagy az erre irányuló javaslat csak figyelemfelhívás.

A felfüggesztésnek akkor van helye, ha az Alkotmánybíróság a »vizsgálata során« valószínűsíti alaptörvény–ellenesség fennállását. Vagyis nem az indítványozásra egyébként jogosultnak, hanem az Alkotmánybíróságnak van joga észlelni, hogy az alaptörvény–ellenesség valószínű.

Az Alkotmánybíróság ezt a »vizsgálata során« észleli. Ez feltételezi azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálódása az alaptörvény–ellenesség megállapítását illetően már folyamatban van, az érdemi döntés előkészítése megkezdődött, vagyis az indítvány érdemi eljárás lefolytatására alkalmas.

Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban (Abtv. 24. §) minderre figyelemmel nem lehet önálló, és külön elbírálásra váró indítványnak tekinteni az indítványozásra jogosultnak azt a javaslatát, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését függessze fel. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni.

Másrészt az Alkotmánybíróság erre irányuló indítványozói javaslat nélkül is, hivatalból észlelheti, ha felfüggesztésnek helye van.”

Az Alkotmánybíróság határozata nem tért ki ugyanakkor arra, hogy a hatályba lépés felfüggesztése, mint ideiglenes intézkedés csak a jogszabály hatálybalépésére vonatkozhat-e, vagy alkalmazhatóságára is.

Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban

kell értelmezni. Az Alaptörvény eme rendelkezése tehát a teleologikus értelmezést a nyelvtani értelmezés elé helyezi. Az Abtv. 61. §-ának objektív, jogszabályban megnyilvánuló célja, hogy ne lehessen alkalmazni valószínűsítetten alaptörvény–ellenes jogszabályokat. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a végleges döntése előtt, ideiglenes intézkedésként felfüggesztheti a jogszabály hatálybalépését.

A kellő felkészülési idő kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „nem annak van elsődleges jelentősége, hogy az adott jogszabály mikor lépett hatályba, hanem annak, hogy a jogalanyok számára biztosítva volt-e a megfelelő felkészülési idő annak alkalmazására”.<sup>310</sup> Hasonlóan a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-át sem a jogszabály hatályvesztésére, hanem alkalmazhatóságának megszűnésére vonatkoztatta.<sup>311</sup> Jelen esetben is, a jogalkotó jogszabályban testet öltött célját figyelembe véve, nem annak van jelentősége, hogy hatályba lépett-e már a jogszabály, hanem hogy alkalmazható-e. Erre tekintettel álláspontunk szerint, az Alaptörvény 28. cikkét figyelembe véve (valamint arra alapozva, hogy az alkotmánybíráskodás célja az alapjogok és a jogbiztonság védelme), az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített ideiglenes intézkedés mindaddig foganatosítható, amíg a jogszabály nem alkalmazható.

### 5.3. Előzetes normakontroll

Az Alaptörvény az előzetes normakontroll rendszerén is változtatott. Meghagyta a köztársasági elnök alkotmányossági vétőjogát, azt, hogy a köztársasági elnök az elfogadott törvény aláírása helyett megküldje azt az Alkotmánybíróságnak. Emellett egy másik előzetes normakontroll lehetőséget is bevezetett: az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerint

„az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az

<sup>310</sup> 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

<sup>311</sup> 1239/B/1990. AB végzés, 298/B/1994. AB határozat, 880/B/1992. AB végzés, 385/B/2001. AB végzés, 35/2004. (X. 6.) AB határozat.

Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

Ehhez hasonlít, hogy az 1989-es alkotmánybírószáki törvény 1998-ig az Alkotmánybírószáki feladatává tette a törvényjavaslatok alkotmányossági vizsgálatát, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybírószáki aggályokat fogalmazott meg, mivel így az Országgyűlés tanácsadóává válik.<sup>312</sup> Kovács Kriszta álláspontja szerint

„a hatalommegosztás alkotmányos elvét sértené, ha az Alkotmánybírószáki a törvényalkotás politikai folyamatának bármely szakaszába bevonható lenne. Az elvi szempontok mellett azonban gyakorlati indokok sem támasztják alá az előzetes normakontroll ilyen mértékű kiszélesítését. Egyfelől a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági vizsgálata csak igen rövid határidővel képzelhető el, másfelől e hatáskör nagy valószínűséggel a politikai pártok kedvelt eszközévé válna, amelyet fegyverként használnának a törvényalkotási koncepciók közötti vitában”.<sup>313</sup>

Bár az új hatáskörben is a parlamenti szakaszban kerül sor az alkotmányossági vizsgálatra, de fontos különbség, hogy csak a törvény elfogadásáról való döntést követően.

A köztársasági elnök és az Országgyűlés által kezdeményezett előzetes normakontroll között alapvető különbség van. Az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll nem tekinthető ‘alkotmányossági vétónak’, a vétójog lényege miatt.

„Ilyenkor ugyanis az Országgyűlés maga dönt úgy, hogy az általa elfogadott törvényt nem a köztársasági elnöknek küldi meg, hogy az kihirdetésre kerüljön (...), hanem az Alkotmánybíróságnak. Ezzel átmenetileg maga akasztja meg a törvény érvényessé válását. A vétó lényege az előterjesztés teljesítésének a megtagadása, itt ilyesmiről tehát nincs szó”.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

<sup>313</sup> Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírószáki Szemle*, 2011/1. 97–98.

<sup>314</sup> Kovács Virág: A ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrolljának vizsgálatáról. *Alkotmánybírószáki Szemle*, 2012/2. 84.



Az előzetes normakontroll két formája közti különbség ennél is mélyebb. A köztársasági elnök vétőjoga a törvényhozás feletti ellenőrző jogkör, vagyis sajátos kontrollfunkció ellátását teszi lehetővé.<sup>315</sup> Így ez a jogkör az államfő törvényhozás feletti őrködsével hozható összefüggésbe. Azaz: a köztársasági elnök abban az esetben kezdeményez előzetes normakontrollt, ha álláspontja szerint az elfogadott törvény Alaptörvény-sértő, és ezt az 'alkotmányellenességi gyanút' kívánja az Alkotmánybírósággal igazoltatni.

Más a célja az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontrollnak. Valamennyi kormányzati szervet terheli az a kötelezettség, hogy az államszervezeti rendszer alkotmányos működését a saját feladatkörükben, jogállásuknak megfelelően, a rendelkezésükre álló hatáskörök gyakorlásával biztosítaniuk kell.<sup>316</sup> Joggal feltételezhető, hogy az Országgyűlés, ha a zárószavazás előtt a törvényt alkotmányellenesnek tartja, akkor azt nem szavazza meg, hanem az alkotmányossági hiba kiküszöböléséről intézkedik. Az Országgyűlés nem valamilyen 'alkotmányellenességi gyanú' esetén kezdeményez előzetes normakontrollt, épp ellenkezőleg, a törvény alkotmányosságát kívánja igazoltatni az Alkotmánybírósággal.<sup>317</sup> Az előzetes normakontroll e formájának nem az alkotmányellenes törvényhozás kiszűrése a célja, hanem a többlet-legitimáció biztosítása. Ezt támasztja alá a kezdeményezői kör is; az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése értelmében az Országgyűlésnek az előzetes normakontrollra a törvény kezdeményezőjét, a Kormányt és az Országgyűlés elnökét jogosítja fel. Az Alaptörvény rendszerében tehát az előzetes normakontrollra való javaslattétel lehetősége nem ellenzéki jog, hanem a parlamenti többséghez köthető személyek, intézmények lehetősége.

## 6. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek a korlátozása

Még a korábbi Alkotmány hatálya alatt a 2010. évi XCX. (alkotmánymódosító) törvény korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét; pénzügyi-gazdasági kérdésekben csak kivételesen adott lehetőséget a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatra.

<sup>315</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 119.

<sup>316</sup> KOVÁCS V. i. m. 85.

<sup>317</sup> Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kovács Virág, aki szerint az alaptörvény-ellenességet állító indítvány ténye bizonyíték arra, hogy a kezdeményezés valamilyen aggályon alapult. KOVÁCS V. i. m. 88.

Ez a hatáskör–korlátozás alapjaiban érintette az Országgyűlés és az Alkotmánybíróságok kapcsolatát, a fékek és ellensúlyok rendszerét. Azt ezt kimondó alkotmányi rendelkezést támadó indítvány kapcsán pedig felvetődött az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e lehetősége egy alkotmány-módosítás tartalmi vizsgálatára.<sup>318</sup> A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten is kimondta, hogy az alkotmánymódosítások formai alapon felülvizsgálhatók. A közjogi érvénytelenség vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által az elmúlt időszakban követett alkotmánymódosítási gyakorlatát illetően is több aggályt fogalmazott meg, azonban mivel a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó eljárási szabályokat betartották, végül nem állapította meg a közjogi érvénytelenséget.

Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy

„[a]z alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség–arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének.”<sup>319</sup>

Végül azonban a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglalt szigorú gyakorlatot követve, nem állapította meg hatáskörét az alkotmánymódosítások tartalmi jellegű alkotmányossági felülvizsgálatára. Indokolásában kifejtette, hogy

<sup>318</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER i. m.

<sup>319</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. Ezen kívül az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens* és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese.(...) A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.” Illetve azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó–végrehajtó hatalom javára. Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényt szöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat.”

„[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom akarata ellenére nem állapíthatja meg önmaga számára az Alkotmány felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét [11/1992. (III. 5.) AB határozat.: »Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani«].

Új elemként jelent meg ugyanakkor a szignalizáció; amellyel az Alkotmánybíróság „jelzi az alkotmányozó hatalom felé, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.”

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek a pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában való korlátozása az új Alaptörvény keretei között is megmaradt. Az Alaptörvény azonban immár nem az Alkotmánybíróság hatásköreit szabályozó 24. cikkben, hanem „A közpénzek” című fejezetben, a 37. cikk (4) bekezdésben tartja fenn a korlátozást. Változás csupán abban érhető tetten, hogy a szöveg kifejezetten rögzíti azt a korábban is meglévő hatáskörét az Alkotmánybíróságnak, hogy közjogi érvénytelenség esetén korlátlanul jogosult megsemmisíteni a hatáskör korlátozás hatálya alá tartozó törvényeket is.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Aár.) a pénzügyi tárgyú hatáskör korlátozást tovább kívánta tágítani, ugyanis 27. cikkében kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, 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.” Az Aár. értelmében az Alkotmánybíróság teljes felülvizsgálati hatásköre az államadósság kívánt mértékének beállta után sem állt volna helyre egészen, hiszen az ezt megelőző időszakban kihirdetett törvényeket továbbra is alkalmazni kellett volna.

Az Aár.-t azonban az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll keretében megtámadta az Alkotmánybíróságon. Az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megsemmisítette az Aár. számos rendelkezését. E határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy

„[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Aár. sem formailag, sem a tartalma alapján nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, [...] Az Alkotmánybíróság szerint az Aár. tartalmilag és időben is túllépett ezen a felhatalmazáson, mivel olyan »vegyes tárgyú« jogszabály, amely nem átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz. Ez utóbbi rendelkezések az alaptörvényi felhatalmazás kereteinek a túllépésével

kerültek megalkotásra és nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe, ezért nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának.”

2013. február 8. napján a kormánypárti képviselők indítványára benyújtották az Alaptörvény negyedik módosítását célzó indítványt.<sup>320</sup> Ennek 17. cikke fenntartotta az Aár. azon szabályát, amely meghosszabbítaná az pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában élő hatáskör korlátozás érvényesülését.<sup>321</sup> Az alapvető jogok biztosa 2013. április 23-án formális alapú felülvizsgálatot kért az Alaptörvény negyedik módosítása ellen az Alkotmánybíróságon.<sup>322</sup> Az alapvető jogok biztósának érvelése két alapra helyeződik. Egyrészt súlyos eljárási hiba miatt a negyedik módosítás közjogi érvénytelensége mellett érvel, mivel az országgyűlési vitában egyes módosításokat a képviselők nem tárgyalhattak meg. Másrészt, az alapvető jogok biztósának érvelése szerint a negyedik alkotmány-módosítás több olyan rendelkezést tesz az Alaptörvény részévé, amelyekről az Alkotmánybíróság korábban kimondta, hogy alaptörvény-ellenesek. Ezzel az indítvány érvelése szerint olyan feloldhatatlan ellentmondások keletkeznek az alkotmányon belül, amelyek megtörik az Alaptörvény koherenciáját, s így azok formai alapú érvénytelenségét eredményezik. Az indítványt azonban az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata részben elutasította, részben visszautasította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény tartalmi koherenciája nem vizsgálható e hatáskörben, az ombudsman által felvetett eljárási kérdések pedig nem eredményezték az Alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenségét.<sup>323</sup>

A pénzügyi tárgyú kérdésekben való döntéshozatalt arra figyelemmel kell értékelni, hogy az „alkotmánybíráskodás lelke [...] a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálata és az alkotmánysértő normák megsemmisítése. Ha egy alkotmány külön alkotmánybíróságot intézményesít, akkor annak hatásköre magában foglalja az alkotmánysértő törvények megsemmisítését”<sup>324</sup> Éppen

<sup>320</sup> T/9929. Az elfogadott módosítást az Országgyűlés elnöke 2013. március 18. napján aláírta, a köztársasági elnök március 25-én aláírta és kihirdette. Magyar Közlöny, 2013. évi 49. szám. A negyedik módosítás 2013. április 1-jén lépett hatályba.

<sup>321</sup> Az Aár. korábbi 27. cikkének megfelelően.

<sup>322</sup> Az indítvány benyújtására – a negyedik alkotmánymódosításban meghatározott szabályok alapján – harminc nap áll rendelkezésre. Ehhez hasonlóan, az alkotmánymódosítás ellen benyújtott indítvány elbírálására is harminc napot határoz meg az Alaptörvény új 24. cikk (6) bekezdése.

<sup>323</sup> Az érvelés kritikáját lásd VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/3. (megjelenés alatt).

<sup>324</sup> KOVÁCS K. i. m. 98.

ezért érinti az alkotmánybíráskodás központi elemét a hatáskörök tárgykör szerinti korlátozása. „Hiszen éppen az a megsemmisítési jogkör célja, hogy az alkotmánynak ellentmondó valamennyi alacsonyabb szintű norma kikerüljön a jogrendszerből”.<sup>325</sup>

Az Alkotmánybíróság az egyes elé kerülő ügyekben minden esetben tételesen vizsgálta, hogy az indítványban támadott rendelkezések a hatáskört korlátozó szabály hatálya alá esnek-e vagy sem. A hatáskör–korlátozást érintően az alkotmánybírási gyakorlat alapvetően két irányba fejlődött tovább, egyrészt annak meghatározása körében, hogy mi számít pénzügyi tárgyú törvénynek, másrészt, hogy mi tekinthető a korlátozás alóli kivételes körbe.

A tárgyazonosság kérdéskörében a támadott jogszabály elnevezése mellett az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott norma tartalmát is, valamint azt, hogy az adott rendelkezésnek milyen funkciót tulajdonított. Ennek következtében az olyan adójogi rendelkezéseket, amelyek nem az adókötelem tartalmát érintették, hanem valamilyen eljárási jellegű vagy adminisztratív kötelezettséget, az Alkotmánybíróság az ügyet érdemben vizsgálta.<sup>326</sup> A tárgyazonosság megállapítása tekintetében a népszavazási kizárt tárgykörök gyakorlatához hasonlóan szerepet játszott a költségvetési törvény bevételi és kiadási oldalának megkülönböztetése. Ennek következményeképpen az Alkotmánybíróság egyes döntéseiben csak azokat a pénzügyi tárgyú rendelkezéseket tekintette a korlátozás hatálya alá tartozónak, amelyek a központi költségvetés bevételi oldalát érintették. Azokban az esetekben, amikor a jogszabályi rendelkezés egyértelműen az adókötelem alapját támadta, vagy mind formai, mind tartalmi szempontból érintette a költségvetés bevételi oldalát, az indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.<sup>327</sup>

Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdésében bizonyos kivételeket tartalmazott azokra az esetekre is, amikor a fentiek szerint egyébként az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörében járhatna csak el. Ezeket az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése fenntartotta. Mivel az ott meghatározott kivételekből egyedül az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelme merült fel a gyakorlatban, az Alkotmánybíróság ennek értelmezés során kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog lényeges és elválaszthatatlan tartalmi összetevője az egyenlőség követelménye. Így, az alkotmánybírási gyakorlat azokban az esetekben is

<sup>325</sup> KOVÁCS K. i. m. 98.

<sup>326</sup> Pl.: 458/B/2010. AB határozat;

<sup>327</sup> Pl.: 368/D/2010. AB végzés; 1624/B/2010. AB végzés; 712/B/2010. AB végzés.

kivételt tett a hatáskör korlátozás alól, amikor az indítványozók a diszkrimináció tilalmára hivatkoztak.<sup>328</sup>

A hatáskör–korlátozó szabályt az indítványozási jog kapcsán az ombudsmani gyakorlat is elemezte, és levezette, hogy – a népszavazási tiltott tárgykörökhöz hasonlóan – jelen esetben is a korlátozás alá eső tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban az alaptörvényi szabályozás kiemelkedő jelentőségével. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi–költségvetési vonzata van. Valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása. Ehhez hasonló megállapítást tette az Alkotmánybíróság is; Tilk Péter hivatkozik az Alkotmánybíróság 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalására, amely szerint a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését ‘szűken’ (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tévő alkotmányi rendelkezések körét ‘tágan’ (kiterjesztően) értelmezi.<sup>329</sup>

Nincs akadálya tehát az alkotmányossági felülvizsgálatnak és a megsemmisítésnek, ha abból nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az nem járna egyértelműen a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése azt hivatott kizárni, hogy az Alkotmánybíróság döntése a költségvetési gazdálkodást veszélyeztesse. Amennyiben ez nem kerül veszélybe, nincs akadálya az alkotmánybírási eljárásnak.<sup>330</sup>

<sup>328</sup> Még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően megszületett az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalás, amelynek 3. pontja kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll.”

<sup>329</sup> TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírási védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1. 46.

<sup>330</sup> AJB-2683/2012.

## 7. Kontinuitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alaptörvény hatályba lépése felvetette annak kérdését, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlat mennyiben vehető figyelembe az Alaptörvény hatálya alatt. Ezzel kapcsolatban eljárásban rögzíteni kell, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat soha nem a döntést legalizáló, hanem a döntést erősítő tényező volt; a közhiedelemmel ellentétben az Alkotmánybíróság nem precedensbíróság.<sup>331</sup> Még abban az esetben sem, ha többször rámutatott már, hogy a meghozott döntés magát az Alkotmánybíróságot is köti.<sup>332</sup>

A klasszikus precedensbíróságot ugyanis két körülmény jellemzi. Az egyik, hogy döntésének jogi alapja (a döntés legalitásának a bázisa) elsődlegesen nem egy jogszabály (jogalkotói aktus), hanem egy korábbi bírósági döntés (jogalkalmazói aktus).<sup>333</sup> A precedensbíráskodás logikája az, hogy találni kell egy korábbi, a vizsgált tényállással analóg tényállást eldöntő bírói döntést, és annak alapul vételével kell a vizsgált ügyet eldönteni. Az Alkotmánybíróság döntésének jogi alapja soha nem egy korábbi határozat, hanem az Alkotmány (Alaptörvény) valamelyik rendelkezése volt. A korábbi döntések a mindenkori alkotmány jelentéstartalmát *segítették* kibontani, valamint hozzájárultak a koherens, egymásra épülő gyakorlat kiépítésében.

A precedensbíráskodás másik jellemzője, hogy a korábbi, azonos tényállás alapján hozott döntés a bíróságot *annak ellenére* köti, hogy azzal nem ért egyet, feltéve, hogy a döntést olyan bíróság hozta, amelynek döntése rá nézve kötelező.<sup>334</sup> Ez az Alkotmánybíróság működését nem jellemezte, hiszen számos esetben újból megnyitott olyan kérdéseket, amelyek egy korábbi döntés segítségével hasonlóan megoldhatók lettek volna.

Egyes szerzők a 2012 előtti döntések alkotmányértelmezéshez való felhasználását magából az Alaptörvényből vezetik le, oly módon, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlatot a történeti alkotmány vívmányai közé veszik, amely – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből eredően – értelmezési segédletként felhasználható.<sup>335</sup>

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi határozatainak ‘továbbélését’

<sup>331</sup> CSINK–FRÖHLICH (2013) i. m. 8.

<sup>332</sup> 1620/B/1991. AB végzés.

<sup>333</sup> Lásd részletesen: BADÓ Attila: Az angol jog vázlata. In: BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, E–press, 2004. 55. s. köv.

<sup>334</sup> BADÓ (2004) i. m. 51.

<sup>335</sup> SÓLYOM László: Előszó. In: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG Orac, 2011. 12.

nem az Alaptörvény R) cikkéből, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi kontinuitásból vezette le. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján meghozott döntéseiben a releváns szövegszerű egyezés esetén vélelmet állított fel a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok továbbélése mellett. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat kimondta, hogy

„[a]z Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági 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 rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

Olyan esetekben azonban, ahol a szöveg lényegesen megváltozott, eltért a korábbi gyakorlattól.<sup>336</sup>

A kontinuitás szempontjából érdekes fejleményt hozott az Alaptörvény negyedik módosítása. A módosítás következtében az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontja rögzíti: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az előterjesztés e pontjához fűzött részletes *indokolás* szerint az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat. Az Atmód4. továbbra sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi ha-

<sup>336</sup> Példa erre a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény részleges megsemmisítését kimondó 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely elismerte a szociális biztonságot érintő rendelkezések lényeges megváltozását.



tározatával megegyező következtetésre jusson. Azt a lehetőséget is biztosítja azonban, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.

Megjegyzendő, hogy az *(időbeli) hatály és a hatályosság fogalma alapvetően a jogszabályokhoz köthető*, jelentősége, hogy csupán a hatályos jogszabály alkalmas joghatás kiváltására, az időbeni, területi és személyi hatálya szerint behatárolt módon és mértékben. Az Alkotmánybíróság határozatai azonban nem minősülnek jogszabálynak. Az Alkotmánybíróság határozatai – amelyek egy adott jogszabály alkotmányellenességéről vagy alkotmányosságáról döntöttek – jellegüket tekintve inkább jogalkalmazói, mint jogalkotói aktusok. Ezek esetében pedig a hatály fogalma mást jelent; jogalkalmazói aktusok időbeli hatálya nehezen értelmezhető. Az *erga omnes* határozatok tárgyát képező jogszabály vonatkozásában joghatás legfeljebb a határozatok rendelkező részéhez fűződött. A határozatok indokolásában megfogalmazott elvi jellegű megállapítások – mint arra rámutattunk – korábban sem és jelenleg sem bírnak jogi kötőerővel, csupán iránymutatásként, az alkotmánybírói gyakorlat előmozdítását szolgálják.

Ezzel összhangban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat az alábbiakra mutatott rá:

„Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és egyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálándó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az állapítható meg tehát, hogy a korábbi alkotmánybíróági döntések hatályon kívül helyezése nem érintette az alkotmánybíráskodásban megvalósuló kontinuitást.

## **8. Összegzés: az Alkotmánybíróság helye a hatalmi ágak rendszerében**

A hatalmi ágak elválasztásában elfoglalt pozíció alapján azt tekintettük kiindulópontnak, hogy nem az intézmény, hanem a funkció helyét kell keresnünk.

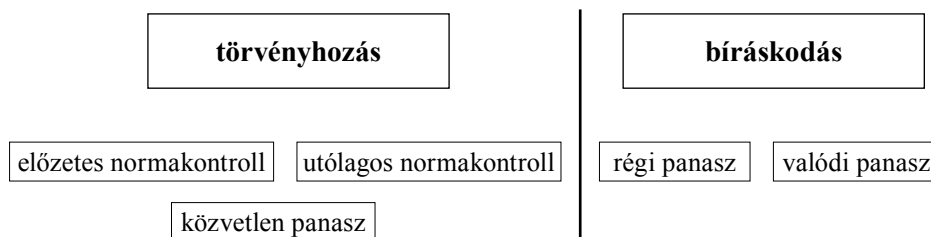
Az Alkotmánybíróság hatáskörei közül kifejezetten a törvényhozó hatalomhoz köthető az előzetes normakontroll intézménye (akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök kezdeményezi azt). Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság a jogalkotási folyamatba kapcsolódik be, döntése a norma érvényes létrejöttét befolyásolja.<sup>337</sup> A jogalkotás, a magatartási szabály megalkotása pedig egyértelműen a törvényhozó hatalomhoz köthető funkció.

Szintén a törvényhozó hatalomhoz kötődik az utólagos normakontroll hatásköre is. Ezekben az ügyekben ugyanis az Alkotmánybíróság absztrakt módon, egyedi ügytől függetlenül foglal állást jogszabályok alkotmányosságáról, azaz arról, hogy egy normának helye van a jogrendszerben. Ez a tevékenység – az atipikus eseteket leszámítva – jellegét tekintve nem különbözik a norma ha-

<sup>337</sup> Kovács Virág megjegyzi, hogy a ‘normakontroll’ elnevezés ebben az esetben félrevezető, mert az Alkotmánybíróság még nem normáról hoz döntést, épp ezért a ‘norma előtti kontroll’ lenne a megfelelő elnevezés. Kovács V. i. m. 78.

tályon kívül helyezésétől; az Alkotmánybíróság döntése is – alkotmányossági szempontú – hatályvesztési ok.<sup>338</sup> Sarkosan megfogalmazva: valamely törvény hatályát vesztheti a törvényhozó hatalom *politikai megfontolású* döntése miatt (a jogszabály módosításával, hatályon kívül helyezésével), valamint az Alkotmánybíróság *alkotmányossági alapon meghozott* döntése miatt (megsemmisítés). Bár a politikai és jogi alapú döntéshozatal alapvetően befolyásolja a funkció jellegét, a tevékenység eredményére tekintettel arra a következtetésre juthatunk, hogy ilyen esetben is törvényhozói hatalom körébe tartozó funkcióról van szó. Igazoltuk azt is, hogy a közvetlen panasz – még ha a benyújtásához szükséges is érintettség – alapvetően absztrakt (utólagos) normakontroll, így ez a hatáskör is a törvényhozó hatalomhoz köthető.

Más a helyzet a régi és a valódi alkotmányjogi panasz esetében. Mindkét esetben az alkotmánybírósági döntés az egyedi ügyre (jogvitára) van kihatással, azt befolyásolja, hogy a panaszos ügyében milyen döntést hozzon a bíróság. Bár régi panasz esetében a normakontroll is felmerül, ezekben a hatáskörökben az Alkotmánybíróság jogszabályok egyedi ügyben való alkalmazásával kapcsolatos döntést hoz, amely a bíráskodás terrénumába tartozó funkció. Mindezt az alábbi ábra szemlélteti:



Az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé az alkotmányjogi panasz vált, azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság döntően a bíráskodó hatalmi ág tevékenységi körébe tartozó feladatokat lát el.

<sup>338</sup> Ezzel összhangban a Jat. 10. § (1) bekezdés d) pontja hatályvesztési okként határozza meg az alkotmánybírósági megsemmisítést.

## VI. BÍRÁSKODÁS ÉS ÜGYÉSZI TEVÉKENYSÉG

### 1. Az Alaptörvény bíróságokat érintő változásai

Az alkotmánybíráskodás rendszeréhez képest a bíróságokat nem érte komoly változás. Megváltoztatott ugyan az egyes bíróságok elnevezése (Legfelsőbb Bíróság helyett Kúria, megyei bíróság helyett törvényszék, helyi bíróság helyett járásbíróság), új bíróságok jöttek létre (közigazgatási és munkaügyi bíróság), ezek azonban a bíróságok funkcióját – és így a hatalommegosztásban elfoglalt helyét – nem érintették. Az Alaptörvényben bevezetett két változás ugyanakkor komoly kihatással volt a bíráskodásra mint tevékenységre: az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata, valamint az igazságügyi igazgatás rendszerének módosítása. Jelen fejezetben e két változást elemezzük.

#### *1.1. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata*

Az Alaptörvény a Kúriának új hatáskört delegált: a 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Az Alaptörvény e rendelkezéséből szövegszerűen az is következhetne, hogy ezt a feladatot valamennyi bíróság ellátja.<sup>339</sup> Azt, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a Kúria önkormányzati tanácsa bírálja el, nem az Alaptörvény, hanem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 45. § (1) bekezdése tartalmazza.

Az önkormányzati rendeletek normahierarchiába ütközését az Alaptörvény által bevezetett módosítást megelőzően nem a rendes bírósági rendszer, hanem

<sup>339</sup> Ez nem csupán a nyelvtani, hanem a rendszertani értelmezésen is alapul. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése általánosságban a bíróságok feladatairól rendelkezik, és a (3) bekezdés rögzíti azt a hatáskört, amit egyedül a Kúria gyakorolhat. Ez is azt erősíti, hogy az Alaptörvényből nem következik az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának centralizálása.

az Alkotmánybíróság látta el. Ennek alapja az volt, hogy a korábbi Alkotmány (az Alaptörvénnyel tartalmilag megegyezően) előírta, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Amennyiben tehát az önkormányzati rendelet törvénybe ütközött, az Alkotmányt is megsértette (az ugyanis kimondta, hogy nem ütközhet törvénybe). Az Alaptörvény ezt nem követte, a normahierarchia sérelme miatt az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a bírósághoz telepítette, megmaradt azonban az önkormányzati rendeletek felülvizsgálhatósága az Alkotmánybíróságnál, ha az nem magasabb szintű jogszabályba, hanem alapjogba ütközik.<sup>340</sup>

Az Alaptörvény tehát lényegét érintően rendezte át a bíróságok és az Alkotmánybíróság szerepét és ezzel az egyedi és normatív aktusok vizsgálatát. Az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság kizárólag normatív rendelkezéseket vizsgált.<sup>341</sup> Egyedi ügyek alkotmányossági megítélésébe azonban az Alkotmánybíróság még közvetetten sem szólhatott bele.<sup>342</sup> Ezzel szemben az Alkotmány alapján a bíróságok döntöttek valamennyi egyedi ügyben, a végső szót a Legfelsőbb Bíróság mondta ki, de normatív rendelkezések felülvizsgálatára a bírói hatalmi ág nem volt jogosult.

Balogh Zsolt felhívja a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény alapján a normatív–egyedi felosztást egy másik felosztás váltja fel, az alkotmányos–törvényes megosztás az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. Az Alaptörvény szerint minden alkotmányossági kérdés az Alkotmánybírósághoz tartozik: a jogi szabályok (normatív rendelkezések) alkotmányossági vizsgálata mellett az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja a bírói döntések alaptörvénnyel való összhangját is. Így akár normatív rendelkezésből, akár egyedi ügyből keletkezik az alkotmányossági probléma, az Alkotmánybíróságnak lesz kompetenciája döntení. Mindezzel párhuzamosan azonban az Alaptörvény normakontrollt ad a legfőbb bírói szervnek: a Kúria vizsgálhatja az önkormányzati rendeletek törvényességét, és törvénysértés esetén megsemmisítheti azokat. Tehát az Alkotmánybíróság korábbi normakontroll–monopóliuma megtörik, mint ahogy megtörik a rendes bíróságok egyedi ügyekben való kizáróla-

<sup>340</sup> Ez a kettősség a gyakorlatban gondot jelenthet: aligha képzelhető el, hogy egy önkormányzati rendelet úgy sértsen alapjogot, hogy magasabb szintű jogszabályba nem ütközik. Ha például egy önkormányzat rendeletben megtiltaná a rendezvények megtartását közterületen, akkor ez ugyanúgy értékelhető a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog sérelmének, mint ahogy a gyülekezésről szóló törvény megsértésének. Ilyen esetben pedig mind a Kúriának, mind az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílik az eljárásra.

<sup>341</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>342</sup> Az ezzel ellentétes, egyedi bírósági döntést megsemmisítő 57/1991. (XI. 8.) AB határozat nem vált a későbbiekben az Alkotmánybíróság gyakorlatává.

gossága is, s helyébe az alkotmányossági és törvényességi problémák szerinti megosztás kerül.<sup>343</sup>

Az Alaptörvénynek ez a változása egy kezdeti lépésként értékelhető a közigazgatási bíráskodás irányába. A közigazgatási bíráskodás lényege, hogy a jogszabályok alkotmányosságának a vizsgálata nem az alkotmánybíróság monopóliuma; a végrehajtó hatalom rendeleteinek törvényességét a bíróság vizsgálja felül.<sup>344</sup> A törvény végrehajtása tárgyában kiadott rendeleteknél a közigazgatási bíróság nemcsak az összeférhetőséget (compatibilité), hanem a rendeletnek a szigorú értelemben vett megfelelőségét (conformité) is vizsgálja a törvény vonatkozásában.<sup>345</sup>

Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljéhez hasonlóan tehát a bíróságok feladata ebben az esetben is kiegészül – a tényállás megállapítása és a vonatkozó jogszabály megtalálása mellett – azzal, hogy a bíróságnak döntenie kell arról is, hogy a vonatkozó jogszabály alkalmazható-e. Fontos különbség ugyanakkor, hogy közigazgatási bíráskodás során a bíróság nem általában a jogszabályok alkotmányosságáról dönt, hanem a végrehajtó hatalmi szervek rendeleteinek törvényességéről.

Látható tehát, hogy a bíróságok feladatköre, tevékenysége e ponton megváltozott. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az új feladatkör csak kis lépés a közigazgatási bíráskodás irányába, mind szervezeti, mind tárgyi oldalról. Szervezeti oldalról azért, mert a Bszi. nem a bíráskodás folyamatába (az eljárási törvények szerinti rendes ügymenetbe) építi a rendeletek felülvizsgálatát, hanem azt centralizálja. Ezt célszerűségi, gazdaságossági érvek igazolhatják, tényszerű azonban, hogy a közigazgatási bíráskodás fogalmi körébe tartozó elemeket (tényállás megállapítása, vonatkozó jogszabály megtalálása, alkalmazhatóságról való döntés) megbontja azzal, hogy ez utóbbit a Kúria önkormányzati tanácsának kizárólagos jogkörébe teszi. Tárgyi oldalról pedig azért csak kismértékű a változás, mert a Kúria nem általában a végrehajtó hatalmi rendeletek, hanem annak csak egy szelete, az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatára kapott hatáskört.

<sup>343</sup> BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az Új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011. 134.

<sup>344</sup> KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar közigazgatás*, 1991/4. 303.

<sup>345</sup> TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlemény*, 1990/6–7. 256.

### 1.2. Az igazságügyi igazgatás változásai

Igazságügyi igazgatásról mind szűkebb, mint tágabb értelemben beszélhetünk. A szűkebben vett igazságügyi igazgatás és szervezet a bíróságoké és azok a tárgykörök tartoznak ide, amelyek ‘szakirányú’, nem a szervi működést érintő kérdések. A tágabb értelemben vett igazságügyi igazgatás pedig az igazságszolgáltatással összefüggésben álló szervezetek szervezetszerű működésére, működésének irányítására és felügyeletére terjed ki.<sup>346</sup> Tágabb értelemben tehát ebbe a körbe vonható az ügyvédi kamarák, büntetés-végrehajtási intézetek, közjegyzők stb. igazgatása is.

Demokratikus berendezkedésű államokban magától értetődő alapelv a bíróságok függetlensége. Ez az alapelv azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a kormány ne folyhatna bele az igazságszolgáltatás igazgatási ügyeibe. Amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott: „A bírói hatalom érvényesítésének természetesen elengedhetetlen követelménye a személyi és tárgyi feltételek biztosítása. Az is szükséges, hogy a bírósági vezetők csak az e feltételekkel kapcsolatos – az ítélezést nem érintő – igazgatási tevékenységét összefogóan irányítsák és ellenőrizzék, valamint hogy a bírósági ügyvitel rendjét egységesen szabályozzák. E követelmények és működési feltételek teljesítése nélkül a bírói hatalom érvényesülését is tartalmazó alkotmányos rend, s a törvények végrehajtása csorbát szenvedne. E feltételek megteremtése és folyamatos biztosítása azonban nem tartozik a bírói hatalom szükségképpen és kizárólagos jogosítványai közé.”<sup>347</sup>

Az igazságügyi igazgatásnak alapvetően három modellje ismert:

- a bírói önigazgatás, amelyben (kizárólag vagy többségében) bírókból álló testület dönt az igazgatási (gazdálkodási, szervezési, személyzeti) kérdésekben, erre példa Spanyolország;
- a vegyes rendszer, amelyben a bírói főtanács és/vagy a bírói testületek, illetve az igazságügyi kormányzat között oszlik meg az igazgatás (pl. Belgium); illetve
- a kormányzati túlsúllyal működő modell, amelyben, bár szervezett formában vesznek részt bírók az igazgatási döntésekben, az elsődlegesen a kormány feladata (Németország, Ausztria).<sup>348</sup>

<sup>346</sup> TAMÁS András: Bíróságok igazgatása. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 182–183.

<sup>347</sup> 53/1991. (X. 31.) AB határozat.

<sup>348</sup> VÖ. BADÓ Attila: Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 172–176.

A modern magyar bírói szervezet és igazságügyi igazgatás az Osztrák–Magyar Monarchiában jött létre a 19. sz. végén, lényegében azonos modell alapján.<sup>349</sup> A szocializmus időszakában fennmaradt a kormány általi igazgatás, a gyakorlatban lényeges különbség volt ugyanakkor, hogy a bírósági szervezetrendszer a hatalom egységének szellemében működött. A bírósági szervezet külső kapcsolatrendszere az igazságügyi igazgatás ellátásával felruházott igazságügyi miniszter jogosítványaiiban jelent meg. Az igazságügyi miniszternek ezek a jogosítványai a gyakorlatban a bíróságok feletti kormányzati kontrollt jelentették.<sup>350</sup>

A rendszerváltást követően az igazságügyi miniszter igazgatási jogköre megmaradt, fontos célkitűzés volt azonban, hogy az igazgatás ne érintse a bíróságok ítélkezési függetlenségét. Ezen túlmenően a törvényhozó a bírósági szervezetben új bírói testületeket létesített (összbírói értekezlet, megyei bírói tanács, Országos Bírói Tanács), amelyeket bevont az igazgatásba, és új jogosítványokkal ruházta fel a kollégiumokat (az azonos ügyszakba beosztott hivatásos bírák testületét). Ebben az időszakban az Alkotmánybíróság tágan értelmezte az igazgatási jogköröket, így nem tartotta alkotmányellenesnek, hogy a bírók kinevezésére az igazságügyi miniszter tesz javaslatot.<sup>351</sup>

A modellváltás az 1997-es bírósági reformmal következett be, amelytől kezdve egy testületi szerv, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) látott el igazgatási, gazdálkodási és személyügyi feladatokat a bíróságokon. Az OIT összetétele többszatsatnás volt; elnöke hivatalból a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt, a tagok többségét bírói önkormányzati szervek választották, további, igazságszolgáltatáshoz köthető személyek (legfőbb ügyész, igazságügyi miniszter, ügyvédi kamara elnöke) pedig hivatalból voltak tagok. Az OIT az Alkotmány alapján, törvény által létrehozott szerv volt, amelynek státusát, a bírósági szervezetrendszerben elfoglalt helyét, az összetételét, a feladatait és hatásköreit, működésének szabályait a Bszi. rendelkezései írták körül. Az

<sup>349</sup> TAMÁS (2010) i. m. 185.

<sup>350</sup> FÜRÉS KLÁRA: Az igazságügyi szervezetrendszer átalakulása. In: JAKAB ANDRÁS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. 173.

<sup>351</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. A határozat érvelése arra támaszkodott, hogy a bírók kinevezésénél a miniszteri előterjesztést a köztársasági elnök 'semlegesíti'. Figyelembe kell azonban venni, hogy – amint azt épp az alkotmánybírósági döntések kibontották – a köztársasági elnök csak az államszervezet demokratikus működése feletti örködés esetén tagadhatja meg a kinevezési előterjesztés teljesítését. Tartalmi mérlegelési jogköre tehát a bírák kinevezésénél nincsen. A másik oldalról ugyanakkor el kell ismerni, hogy nem példa nélküli, hogy a végrehajtó hatalom döntsön bírósági személyzeti kérdésekről: az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bíráit az elnök nevezi ki, határozatlan időre.



OIT feladatkörét és összetételét részletesen elemezte a 97/2009. (X. 16.) AB határozat. E döntésében az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a Bszi. szabályai kellő garanciát tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy az igazgatás az ítélkező tevékenységre ne gyakorolhasson túlzott, a hatalmi ágak elválasztását sértő befolyást.<sup>352</sup>

Tamás András szerint csak a szűkebb értelemben vett igazságügyi igazgatás került az OIT-hoz, a tágabb értelemben vett igazgatás továbbra is a miniszter szabályozási hatáskörébe tartozott. Erre tekintettel az OIT létrehozása nem a három fő állami hatalmi ág elválasztásának ‘következetesebb’ módja, hanem ténylegesen az igazságügyi miniszter és a Legfelsőbb Bíróság elnökének az igazságügyi szervezet működtetésére irányuló feladatainak hatásköri tisztítása, a feladatok elosztása. Erre tekintettel értékelése szerint az OIT az „összetétele és eljárási szabályai alapján demokratikus, ám ott érvényesít demokráciát, ahol annak csak általános, teoretikus értelme lehet, vagyis ahol a demokrácia gyakorlatilag értelmetlen.”<sup>353</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépésével az OIT feladatkörét az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke vette át, akit az Országgyűlés választ meg kilenc évre; egyes döntéseket azonban csak az Országos Bírósági Tanáccsal (a továbbiakban: OBT), mint bírói önigazgatási szervvel, együttesen hozhat meg. Első ránézésre a változás eredményeképp csökkent a bírói önigazgatás szintje és a törvényhozó hatalom bíróságokra gyakorolt befolyása erősödött amiatt, hogy az OBT az esetek többségében csak felügyelni tudja az OBH parlament által választott elnökének tevékenységét. Az igazságügyi igazgatás szempontjából ennél lényegesebb az igazgatási és ítélkezési tevékenység személyi elválasztása, azaz az, hogy a bírósági igazgatás nem a legmagasabb szintű bírósági vezető (a Kúria elnöke), hanem egy másik, szintén a parlament által a bírók közül választott személy (az OBH elnöke) hatáskörébe került.

<sup>352</sup> „Az ítélkezési függetlenséget az igazgatás bármely modelljében a többi hatalmi ágnak, az alkotmányos szerveknek, de a bírói szervezeten belül működő igazgatási testületeknek, ilyen feladatokkal megbízott személyeknek (vezetőknek) is tiszteletben kell tartaniuk, erre törvényi garanciák kellene. A hatalommegosztás aspektusából nézve a külső tagoknak az igazgatásban való közreműködést biztosító szabályozás alkotmányos korlátja minden olyan szervezeti megoldás, amely a testületben más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódást okoz, vagy – akár közvetett módon – érdemi befolyást enged az ítélkezés alakulására. A független ítélkezésnek ugyanis az autonóm bírói szervezet adja meg a kereteit, amiből következően a bírósági igazgatás is – annak lényege folytán, az ítélkezésre vonatkoztatott bírói függetlenség elvének érvényesülésétől eltérő jellegű – olyan biztosítékokat kíván meg, amelyek intézményesen kizárják, hogy az ítélkezési munkában jogon kívüli ‘akaratok’ érvényesüljenek.”

<sup>353</sup> TAMÁS (2010) i. m. 188. és 195.

Ennek következtében a korábban kétpólusú igazgatási rendszer (igazságügyi miniszter és OIT elnök) hárompólusúvá vált (igazságügyi miniszter, OBH elnöke, Kúria elnöke). Az így felépült rendszer működőképessége az alapján állapítható meg, hogy milyen mértékben választható el a bíróságok ítélkező és igazgatási tevékenysége. Az ítélkező bíró függetlenségét abban az esetben is biztosítani kell, ha a bírósági szervezetrendszer irányítása a bírói önigazgatás keretein belül működik.

A gyakorlatban azonban az elhatárolás nem történt meg következetesen. Példa erre, hogy az Alaptörvény (2013. április 1-je óta) a Kúria elnökét jogosítja fel arra, hogy absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezzen az Alkotmánybíróságon, ezzel szemben a bírói szervezetrendszerrel érintő jogszabályok véleményezése, a módosításukra való javaslattevés az OBH elnökének hatáskörébe tartozik. A két tevékenység ilyen jellegű elválasztása funkcionálisan nem indokolható.

Szintén problematikus, hogy a bírósági szervezetrendszerre vonatkozó belső szabályokat (amelyek szervi hatálya a Kúriára is kiterjed) az OBH elnöke határozza meg; az ilyen szervezeti jellegű szabályok pedig nem függetleníthetők teljes mértékben a bírói ítélkező tevékenység tartalmától.

Az igazságügyi igazgatásnak – akármelyik modellt választjuk is – garantálnia kell a bíróságok szervezeti és személyi függetlenségét. A függetlenséget pedig nem csupán a kormányzat, a végrehajtó hatalom befolyásával szemben kell védeni, hanem abban az esetben is, ha a szűkebb értelemben vett igazságügyi igazgatás a végrehajtó hatalmon kívüli szerv végzi. Az Alaptörvény és a Bszi. által kialakított rendszer kellő garanciát tartalmaz arra nézve, hogy a végrehajtó hatalom tiszteletben tartsa a bírói függetlenséget, az OBH és a Kúria elnökei hatásköreinek következetes elhatárolásával azonban a jogalkotó adós maradt.

## 2. Ügyészség a hatalommegosztás rendszerében

Az ügyészség intézményének elhelyezése a hatalmi ágak rendszerében az egyik legnehezebb feladat. Nem véletlen, hogy a jogirodalom több (egymásnak ellentmondó) megoldási javaslatot is felvázolt: egyes szerzők inkább az igazságszolgáltatáshoz, mások a végrehajtó hatalomhoz kötik, megint mások pedig egyik hatalmi ághoz sem köthető, *sui generis* hatalomnak tartják.

Jelen fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy az ügyészség által ellátott funkciók és a történeti sajátosságok alapján megtaláljuk az ügyészség helyét a hatalommegosztásban.

### 2.1. Az ügyészség története, modelljei

Meglepő módon az ügyészség intézménye és a (mai értelemben vett) ügyészi funkció történeti fejlődése eltér egymástól. Az ügyészség intézménye, mint azt Varga Zs. András kiemeli, eredetileg nem a vádhatóságból indult, „múltja a hűbéri állam királyi magánvagyonának védelméig nyúlik vissza, és az ügyészi feladatok fokozatosan egészültek ki a közérdek érvényre juttatásával, mindenekelőtt az államkincstár bevételeinek a biztosításával”.<sup>354</sup> A hagyományos ügyészi szervezet pedig a XVIII. század végén alakult ki, Franciaországban; ebben a modellben az ügyész jogosulttá vált vizsgálat indítványozására, vezetésére és a vád képviselésére. Ezt a tevékenységet pedig nem királyi hivatalnokok, hanem – a népfelség elve alapján – választott tisztségviselők látták el.<sup>355</sup> A közvádló hatóság iránti igény alapvetően két megfontoláson alapult: egyrészt, hogy a bűncselekmény elkövetése esetén kerüljön sor vádemelésre, és ennek következtében bíróság általi igazságszolgáltatásra, de a vádemelés joga – szervezetileg és személyileg – kerüljön el a bírói hatalomtól, másrészt biztosított legyen a polgárok jogainak és jogos érdekeinek a védelme, mégpedig abban a formában is, hogy törvényes alap nélkül senki ellen se emeljenek vádat.<sup>356</sup>

Ebből a modellből alakult ki a napóleoni modell, amelyben a vádhatósági szerepkör a meghatározó, és az ügyészi szervezetrendszer az igazságügy-miniszternek alárendelten alakult ki, a bíróságok szervezetrendszeréhez hasonlóan.<sup>357</sup> Ettől eltérően a skandináv modellben – amelyet a cári Oroszország, majd a Szovjetunió közvetítésével Kelet-Európa népi demokráciái átvettek – az ügyészség formálisan sincs a kormánynak alárendelt helyzetben (sem a tevékenységet, sem a szervezetet illetően), hanem attól függetlenül, önállóan működik.

Eltérő képet kapunk, ha nem az intézményrendszerből indulunk ki, hanem az ügyészi tevékenységből indulunk ki. Ennek elemzéséhez az igazságszolgáltatás eredetéhez kell visszanyúlni. Európában (a kontinentális jogrendszerekben) az inkvizitórius eljárás terjedt el, amire az jellemző, hogy az eljárás központi szereplője a hivatalos személy, a bíró, aki az igazság kiderítését célzó szándékkal

<sup>354</sup> VARGA Zs. András: Az ügyészség. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012. 287.

<sup>355</sup> POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2013. 22.

<sup>356</sup> PETRÉTEI József: Az ügyészség alkotmányjogi helyzetéről a Magyar Köztársaságban. *Magyar Jog*, 1997/3. 165.

<sup>357</sup> VARGA (2012b) i. m. 287.

maga végez vizsgálatot, tartja kézben az eljárást, és a végén ítéletet hoz.<sup>358</sup> Az inkvizitórius eljárás 'ösállapotát' az jellemzi, hogy az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó funkciók (nyomozás, vád, ítélkezés, ítélet végrehajtása, áldozatsegítés) egy kézben összpontosulnak. A demokratikus fejlődés eredményeképp e tevékenységeket más–más, egymástól független szerv látja el (így létrejön a bíráskodástól független ügyészség a vádképviselőt gyakorlására, nyomozás folytatására), de a tevékenységek eredője közös. Az egyes funkciók különválása a XIV. századra nyúlik vissza, amikor a prokurátorok, a korona ügyvédei (*procureur du roi*) azért szorgalmazták a büntető eljárásokat először a sértett mellett, majd tőle függetlenül, hogy a pénzbüntetések, vagyonelkobzásokból megfelelő összegek folyjanak be a kincstárba.<sup>359</sup> „A vádhatóság tulajdonképp így előbb létrejött, mintsem azt a törvényhozók formálisan megalkották volna”.<sup>360</sup>

Más országokban az igazságszolgáltatás őse nem az inkvizíció, hanem a párbaj. A vitás feleket egymással szembe állítják, hogy érvényesítsék 'igazukat'. Az ilyen eljárásban a bíró nem más, mint játékvezető, aki a párbajozás szabályszerűségét felügyeli, de nem feladata azt kideríteni, hogy kinek van igaza, és végképp nem feladata ennek érdekében bizonyítékokat felvenni. Ebből az állapotból fejlődött ki a (common law jogrendszerekre jellemző) adverzariális eljárás, amelynek lényege a csata elmélet (*battle–theory*).<sup>361</sup>

Az inkvizíció és a párbaj közti különbségből levezethető az inkvizitórius és adverzariális eljárás közti számos lényeges eltérés. Demokratikus formájában az inkvizitórius eljárás legfontosabb alapelve az ártatlanság vélelme: a terheltet az védi meg az 'inkvizitortól', hogy az nem tekintheti bűnösnek mindaddig, amíg azt kétséget kizáróan be nem bizonyították. Ez a vélelem védi a terheltet az igazságszolgáltatás túlhatalmától. Adverzariális eljárásban az ártatlanság vélelme vagy egyáltalán nem, vagy csak kisebb mértékben érvényesül. A *battle–theory* elméletéből kiindulva az adverzariális eljárás központi elve a fegyverek egyenlősége; az ellenérdekű felek azonos fegyvernemben kell, hogy 'párbajozzanak', különben a küzdelem nem igazságos.

Az inkvizitórius és az adverzariális eljárásokban egészen más szerepe van a vádfunkciót gyakorló ügyésznek is. Amíg inkvizitórius eljárásban a vádfunkció (eredetét és főbb jellegzetességeit tekintve) az igazságszolgáltatási tevékenység része, addig adverzariális eljárásban az ügyész nem az igazságszolgáltatás ré-

<sup>358</sup> BADÓ (2006) i. m. 193.

<sup>359</sup> Finkey Ferencet idézi PUSZTAI (1995) i. m. 4.

<sup>360</sup> POLT–VARGA i. m. 21.

<sup>361</sup> A fogalom kibontását lásd BADÓ (2006) i. m. 193.

szese, hanem ‘párbajozó fél’. Ez a különbség pedig befolyásolja az ügyészség helyzetét is a hatalommegosztás rendszerében.

## 2.2. Az ügyészség tevékenysége

Amennyiben az ügyészség helyét keressük a funkcionális hatalommegosztás rendszerében, figyelembe kell vennünk azt is, hogy az ügyészség tevékenységi köre nem azonos az egyes országokban. Több helyen ugyanis a klasszikus nyomozati és vádfunkció mellett az ügyészség feladatköre más jogágakat is érint; kiegészülhet pl. a közigazgatás törvényességi felügyeletével, polgári jogi feladatokkal, pártok, civil szervezetek felügyeletével stb. Ennek alapján kétféle modell különíthető el: a proszekutor típusú ügyészség, amely kizárólag bűnüldözési és vádhatósági feladatokat lát el, illetve a prokuratúra típusú ügyészség, amely más jogágak terén is ellát feladatokat.<sup>362</sup>

Az ügyészi tevékenység modelljei nem függetlenek az intézményi modellektől. A Kormánynak alárendelt államigazgatás törvényességi felügyeletét az ügyészség csak akkor tudja ellátni, ha intézményesen független a kormánytól<sup>363</sup> – ellenkező esetben csupán ‘belső ellenőr’ lenne. Hasonlóan visszatetsző lenne, ha például a kormánynak alárendelt ügyészség felügyelné a politikai pártok működését; ez még abban az esetben is problematikus, ha a kormány a konkrét ügyekben nem utasíthatná az ügyészséget.

Fontos rámutatni, hogy az ügyészség kormány alá rendelése nem jelenti azt, hogy napi szinten a kormány irányítaná az ügyészség tevékenységét. Ebben a modellben is a legtöbb esetben az ügyészség funkcionális autonómiával rendelkezik.<sup>364</sup> A Velencei Bizottság pedig arra mutatott rá, hogy a végrehajtó hatalomnak való alávetettség inkább elvi kérdés, mert a végrehajtó hatalom a gyakorlatban óvakodik attól, hogy közvetlenül beavatkozzon az egyes ügyekbe.<sup>365</sup> Az ügyészség kormány alá rendelésének elvi alapja, hogy a kormány felelősséget

<sup>362</sup> Vö. POLT–VARGA i. m. 25–26.

<sup>363</sup> Ugyanezt az álláspontot képviseli VARGA (2012c) i. m. 164.

<sup>364</sup> Peter J. P. TAK: *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004. 3–4. Lásd továbbá GYÖRGYI Kálmán: Az ügyészség átalakulása. *Ügyészek Lapja*, 1994/6. 12.

<sup>365</sup> Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System [CDL–AD(2010)040] 26. pont.

vállaljon a büntetőpolitikájának hatályosulásáért,<sup>366</sup> ez azonban nem jelenti a tevékenység irányítását.

A pozitív utasítás (a nyomozás vagy vádemelés kikényszerítése) ha elvi akadályokba nem is ütközik, de célszerűtlen és értelmetlen lenne, a negatív utasítás (nyomozástól, vádemeléstől tartózkodás, vád elejtése) pedig hivatali visszaélésnek, így bűncselekménynek minősülne.<sup>367</sup> A kormánynak alárendelt (igazságügy–miniszter által irányított) ügyészség helyzetét találóan jellemzi Peter Tak: „la plume est servie, la parole est libre” (a toll kötve van, a beszéd szabad).<sup>368</sup> Azaz a vádirat benyújtásáig elképzelhető irányítás, azt követően azonban, a tárgyalóteremben már nincs.

### 2.3. Ügyészség – végrehajtó vagy bíráskodó hatalom?

Arra a kérdésre, hogy az ügyészség hol helyezhető el a hatalommegosztás rendszerében, több eltérő válasz született. Az eltérésnek három oka van: egyrészt a különböző tevékenységi körök (proszekutor vagy prokuratúra típusú ügyészség), másrészt a különböző eljárási típusok (inkvizitórius vagy adverzariális eljárás), harmadrészt pedig a napóleoni és skandináv modell közti különbség.

Az eltérésekre tekintettel nem lehet egységes és minden ügyészségi típusra érvényes választ adni abban a kérdésben, hogy melyik hatalmi ághoz köthető az ügyészség.<sup>369</sup> A választ tehát nem intézményi szinten, hanem a funkciónak megfelelően kell megtalálni.

Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységei közül a közigazgatás törvényességi felügyelete végrehajtó hatalmi funkció. Ebben az esetben az ügyészség nem valamilyen általánosan kötelező magatartási szabály alkalmazásával kapcsolatos jogvitában dönt, még csak nem is működik közre abban. Ehelyett azt vizsgálja, hogy a felügyelete szervi hatályába tartozó intézmények az általánosan kötelező magatartási szabályoknak megfelelően alkalmazzák-e a törvényeket. Ez a tevékenység pedig végrehajtó hatalmi jellegű.

<sup>366</sup> TÓTH Mihály: Érvek az ügyészség kormány alá rendelése mellett. *Ügyészek Lapja*, 1999/6. 10.

<sup>367</sup> VARGA (2012c) i. m. 171.

<sup>368</sup> TAK i. m. 5.

<sup>369</sup> Ezzel összhangban az Európa Tanács 2000. október 6-i ajánlása [Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system] is differenciál az ügyészségi modellnek és tevékenységi köröknek megfelelően.

Kevésbé egyértelmű a vádfunkció jellegzetességeinek feltárása. E szerepében az ügyész a közrend oltalmazója, és az állam nevében a bűnüldözés jogát a közjó, a közérdeket szolgálva, a közérkölcsiségre figyelemmel gyakorolja.<sup>370</sup> Az ügyészség tehát a törvények érvényre juttatásában, valóra váltásában, a törvényesség érvényesülésének biztosításában vesz részt.<sup>371</sup> Így „az ügyészi szervezet az állam büntetőjogi igényének érvényesítését határozza meg; ennek során a *végrehajtó hatalmat képviseli* a bírói hatalom fórumain”<sup>372</sup> (kiemelés – Cs. L.). E megállapítás érvényességét nem vitatva, mégis, a vádfunkció nem egyértelműen végrehajtó hatalmi tevékenység. A vádfunkció ugyanis a legalitás elvén nyugszik; a bűncselekményeket válogatás nélkül üldözni kell, az ügyész sem politikai, sem eredményességi, sem más szempont alapján nem ‘válogathat’ az üldözendő bűncselekmények között.<sup>373</sup> Az ügyész tehát nem politikai, hanem jogi döntést hoz a vádfunkció gyakorlása során; ez pedig inkább jellemző a bíraskodásra, mint a végrehajtó hatalomra. Fontos hozzátenni azt is, hogy az ügyész a vádfunkció gyakorlása során sem ‘egyoldalú’; feladata nem csupán a terhelő, hanem a mentő, enyhítő körülményeknek is a feltárása. Az ügyész tehát nem az állam büntető igényét hivatott mindenáron érvényesíteni, hanem az ‘igazság szolgáltatásához’ járul hozzá.

Úgy véljük, hogy a vádfunkció rendszertani elhelyezéséhez figyelembe kell venni azt is, hogy az eljárás inkvizitórius-e vagy adverzariális. Inkvizitórius eljárásokban a vádfunkció történetileg is az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik, annak egyik részeleme, amelyet bár önálló szerv lát el, céljaiban (az igazság kiderítésében) azonos a bíraskodással. Adverzariális eljárás esetében viszont lényegesen nagyobb a távolság a vádfunkció és a bíraskodás között, ilyenkor a vádfunkció inkább az állami büntetőigény érvényesítése, ami végrehajtó hatalmi tevékenység.<sup>374</sup>

<sup>370</sup> Julius Glazer gondolatát idézi POLT–VARGA i. m. 8.

<sup>371</sup> PETRÉTEI (1997) i. m. 166.

<sup>372</sup> SZEDER Gyula: *A jogállamiság államszervezési összefüggései; az ügyészség helye és szerepe a szocialista jogállamiság megvalósulásának folyamatában*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1988. 10.

<sup>373</sup> VARGA (2012c) i. m. 171.

<sup>374</sup> Ezt szimbolizálja az is, hogy az adverzariális eljárást követő Angliában és az Egyesült Államokban a büntetőeljárás kvázi polgári per, amelynek felperese az állam (tagállam), akinek ‘követelése’ van a terhelttel szemben.

#### 2.4. Az ügyészség alkotmányos pozíciójának alakulása Magyarországon

Az ügyészség intézményes megjelenését tekintve a rendszerváltást megelőzően – szovjet közvetítéssel – a skandináv modell alakult ki. Az ügyészség formálisan független volt a Minisztertanáctól; az 1949-es népköztársasági alkotmány 43. §-a értelmében a legfőbb ügyészt az Országgyűlés választotta és hívta vissza, és neki volt felelős.<sup>375</sup>

A kontinentális jogrendszer hagyományait követve a büntetőeljárás inkvizitórius volt és ténylegesen is több összefonódás volt az ügyészség és a bíróság között. Emellett a magyar ügyészség prokuratúra típusú volt; a büntetőjogi funkciókon kívül az ügyészség több más feladatot is kapott a ‘szocialista törvényesség’ biztosítása érdekében.<sup>376</sup> Az alkotmány 1949-es szövege értelmében „a legfőbb ügyész gondoskodik arról, hogy a Magyar Népköztársaság rendjét, biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető mindennemű cselekmény következetesen üldöztessék” [42. § (3) bekezdés]. Az 1972-es alkotmánymódosítás – a szövegezésbeli változtatás mellett – hozzátette a feladatkörhöz az állampolgárok jogainak védelmét, jelezve azt, hogy az ügyészségnek büntetőjogon kívüli feladata is van [51. § (1) bekezdés].

Az Alkotmány 1989-es normaszövege megfordította a jogvédelem és a bűnüldözés sorrendjét: „A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető cselekmények következetes üldözéséről” [51. § (1) bekezdés].

A rendszerváltást követően kulcsfontosságú kérdéssé vált az ügyészség alkotmányos pozíciójának megtalálása. Szervezeti szempontból 1990–1998-ig folyamatosan napirenden volt az ügyészség kormány alá rendelése, ez azonban végül – a tudományos viták és előkészített tervezetek ellenére – nem valósult meg.<sup>377</sup>

1989-től kezdve tendenciaszerűvé vált egyrészt az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatainak szűkítése, másrészt pedig a bíróság és ügyészség jogállami garanciáknak megfelelő elválasztása. Az előbbi jegyében az 1/1994. (I. 7.) AB határozat alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette az ügyész általános keresetindítási jogát. A határozat indokolása értelmében az emberi méltósággal ellentétes az a szocialista koncepció, amely tagadta az eljárásban

<sup>375</sup> Ténylegesen azonban az ügyészség 1953-ig a kormánynak alárendelve működött. TÓTH M. i. m. 5.

<sup>376</sup> PUSZTAI i. m. 7.

<sup>377</sup> Ennek részleteit lásd: POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég, 2003. 120.



közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél keresetindítási monopóliumát, és amely az ügyészt mind a keresetindítást, mind a perbeli fellépést tekintve egészen széleskörű jogosítványokkal ruházta fel.<sup>378</sup>

A bíróság és az ügyészség elválasztását célozta a törvényességi óvás intézményének alkotmánybíróvá megsemmisítése.<sup>379</sup> A döntést megelőzően a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész törvényességi óvást emelhetett bármely jogerős bírósági határozat ellen, ha az törvényt sértő vagy megalapozatlan. Az alkotmánybíróvá döntés azért tekinthető az inkvizitórius jegyek visszaszorításának, mert megszüntette a legfőbb ügyész határidő nélküli közreműködését az 'anyagi igazság' keresésében. Szintén a bíróság és ügyészség feladatainak szétválasztását hangsúlyozta a 72/2009. (VII. 10.) AB határozat, amely kötelezővé tette a büntető tárgyaláson az ügyész részvételét. Az Alkotmánybíróvá rámutatott:

„Az Alkotmánybíróvá megítélése szerint az Alkotmányon alapuló ügyészi vádképviselő feltételezi az ügyész tárgyaláson való jelenlétét, a vád személyes képviselőt. Az ügyészi jelenlét nélküli szabály korlátozza, hogy az ügyész közvádlói feladatának maradéktalanul eleget tegyen. A Be. 342. § (2) bekezdése értelmében, ha az ügyész nincs jelen a tárgyaláson, a vádiratból a vádat a bíróság ismerteti. Az Alkotmánybíróvá álláspontja, hogy önmagában a bírói vádismerítés (az ügyész által megírt vádirat felolvasása) még nem jelenti (ténylegesen, legfeljebb látszatában) az igazságszolgáltatási és vádfunkciók Alkotmánnyal ellentétes keveredését. Az alkotmányossági probléma – a tárgyaláson való kötelező ügyészi jelenlét – a tárgyalás – mint a büntetőeljárás meghatározó, súlyponti, érdemi szakasza – funkciójának figyelembe vétele alapján ítélt meg. [...] Az ügyész feladata, hogy az írásbeli vád és az általa előterjesztett végindítvány alkalmával szóban előterjesztett tényállás – amely a tárgyaláson válik véglegessé – összhangban legyen, azaz a vád harmonizáljon a tárgyalás során alakuló tényállással. A tárgyalás tehát feltételezi az »élő vádat«<sup>380</sup>.

<sup>378</sup> „Az ügyészség – a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően – a Magyar Köztársaságban elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet. Ilyen tartalommal szabályozza az Alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdése az ügyészség alkotmányos jogállását, büntető- és közvádlói funkcióit és az azokhoz kapcsolódó egyéb feladatait és hatáskörét.”

<sup>379</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>380</sup> Balogh Elemér különvéleményében felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmány ügyészi jogállást meghatározó rendelkezéséből csak a vádmonopólium gyakorlásának kötelezettsége

Az Alkotmánybíróság más döntései pedig az ügyészség államszervezetben betöltött szerepét határozták meg. A 3/2004. (II. 17.) AB határozat kimondta, hogy „az ügyészséget [...] a – szélesebb értelemben vett – igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmányban meghatározott jogok illetik meg és feladatokat köteles ellátni.” Megerősítette tovább az ügyészség alkotmányos önállóságát, azzal, hogy a rendelkező részben kimondta, hogy a legfőbb ügyésznek nincs politikai felelőssége és ezáltal a hozzá intézett interpellációnak tartalmi korlátai vannak. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig a pótmagánvád kapcsán (indokolásba rejtett) alkotmányos követelményként rögzítette, hogy

„közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet se vehesse át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét. Alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ez által az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez”.

Az Alkotmánybíróság döntései tehát a vádfunkcióra helyezték a hangsúlyt, erősítették az ügyészség és a bíróság szétválasztását, és az ügyészség egyéb törvényes feladatait az ügyészség alkotmányos jogállására tekintettel ítélték meg. Ezt a tendenciát folytatta az Alaptörvény, amelyben a korábbinál is hangsúlyosabb az ügyészség vádfunkciója. A 29. cikk (1) bekezdése értelmében: „A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Az ügyészség törvényességi felügyeletét ún. közérdekvédelmi feladatok váltották fel, jóval szűkebb körben.

---

következik, azonban az ügyész tárgyaláson való 'kényszerű' jelenlétének kötelezettsége nem. Paczolay Péter különvéleménye pedig a következőket rögzíti: „A vádlói és az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztásának elve véleményem szerint nem sérül önmagában attól, hogy az ügyész a tárgyaláson nincs minden esetben jelen. A vád ura az ügyész marad; ő az, aki a váddal való rendelkezés keretében a vádat ejtheti, módosíthatja, megváltoztathatja, vagy kiterjesztheti. Az ügyész törvényben biztosított jogai a tárgyalásról való távolléte esetén sem szállnak át a bíróságra. Figyelmet érdemel, hogy a vádképviselőt megvalósul tárgyalás nélkül is, az egyszerűsített eljárásokban (lemondás a tárgyalásról, tárgyalás mellőzése).”

### 2.5. Következtetés az ügyészség államszervezetben elfoglalt helyére

„Az állami hatalom osztottsága, egyensúlya és ellenőrzöttsége elvén nyugvó államszervezetben az ügyészség nem lehet önálló hatalmú ág”, ugyanakkor mind a parlament alá rendelt, mind a végrehajtó hatalomba tagolt ügyészség jogállami megoldás.<sup>381</sup> A két megoldás azonban eltérő működési mechanizmusokat feltételez.

Az Alaptörvény – a 3/2004. (II. 17.) AB határozathoz hasonlóan – az igazságszolgáltatáshoz köti az ügyészséget. Ez a megállapítás – fenti következtetéseink alapján – két feltétel együttes teljesülése esetén helytálló: ha az ügyészség tevékenységi körében egyértelműen a vádfunkció dominál és az eljárás inkvizitórius. Ha e két feltétel valamelyike nem teljesül, akkor az ügyészség inkább végrehajtó hatalmi szerv (szervezeti modelljétől függetlenül).

E két feltétel a korábbi Alkotmány hatálya alatt is teljesült, de a törvényességi felügyeleti jogkör miatt az ügyészség ‘átlógott’ a végrehajtó hatalomba. Az Alaptörvény (és az ügyészségi törvény) nem alakított ki tisztán proszekutor típusú ügyészséget, de a büntető funkciókon kívüli tevékenységek körét csökkentette. Így jelenleg is van ‘átlógás’, de a korábbinál kisebb mértékű.

<sup>381</sup> PANYI Béla: Az ügyészség alkotmányos helyzete és utasíthatósága. *Ügyészek Lapja*, 1995/4. 23.

## VII. ÖNKORMÁNYZATOK A HATALMI ÁGAK RENDSZERÉBEN

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének meghatározása számos nehézséggel jár. A helyi önkormányzatok az általuk ellátott funkció alapján közel állnak a végrehajtó hatalomhoz, ám a népképviselői jelleg és az önálló szabályalkotás is jellemző rájuk. Más álláspontok szerint a helyi önkormányzatok nem hasonlíthatók a központi hatalom szerveihez, működésük nem a hatalommegosztás klasszikus ismérvei alapján írható le.

Jelen fejezetben elsőként a helyi önkormányzatok államszervezetben betöltött helyének elvi lehetőségeit tekintjük át, majd pedig azt, hogy Magyarországon az Alaptörvény és az új önkormányzati törvény alapján hogyan határozható meg az önkormányzatok helyzete.

### **1. Helyi önkormányzat, helyi önkormányzás: népszuverenitás megtestesítője, alapjog vagy közigazgatási szervezeti egység?**

#### *1.1. Vertikális hatalommegosztás*

A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó kezdeti elméleteknek a továbbfejlődését jelenti, hogy nem csupán horizontális szinten lehet megkülönböztetni a hatalmi ágakat, hanem vertikális szinten is.<sup>382</sup> A horizontális szintű megkülönböztetés a klasszikus hatalommegosztást (a törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalmak triászát) jelenti, amelynek fő jellemzője, hogy azonos szinten helyezkednek el, mindegyik a központi állami hatalom valamelyik részét gyakorolja. Ezzel szemben azonban léteznek más szintek is, amelyek ugyanúgy ellensúlyát képezhetik nemcsak az egyes hatalmi ágaknak, hanem a központi hatalomnak, mint egésznek. Ilyen ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szem-

<sup>382</sup> Lásd PETRÉTEI (1996) i. m. 25–28.

ben a helyi önkormányzatok, a szakmai testületek, föderatív államok esetében a tagállamok, vagy valamely nemzetközi szövetség tagállamai.

A vertikális hatalommegosztás az amerikai jogdogmatika terméke, így nem véletlen, hogy a hatalommegosztás lényegét a fékek és egyensúlyok rendszerében látja. Az kétségtelen ugyanis, hogy az előbb felsoroltak korlátozzák az állami (központi) hatalmat. Mégis úgy látjuk, hogy nem azonos például a viszony a tagállam és a föderáció (tehát a vertikális hatalommegosztás egyes szintjei) között, illetve a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom (azaz a horizontális hatalommegosztás szintjei) között. Ez utóbbiakra ugyanis nem csupán az a tétel igaz, hogy korlátozzák egymást, hanem az is, hogy eltérő jellegű funkciókat gyakorolnak. Ez a helyi önkormányzat és a központi hatalom viszonylatában nem áll meg; a helyi önkormányzat is gyakorol jogalkotási, végrehajtási feladatokat. Ha tehát a hatalommegosztást olyan intézményként definiáljuk, amely szerint az egyes állami funkciókat – a hatalom koncentrációjának elkerülése céljából – más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás csak a második kritériumot (az ellensúlyozást) teljesíti, az elsőt (az eltérő funkció gyakorlását) nem. Ez nem jelenti azt, hogy a vertikális hatalommegosztás elvetendő volna, csak azt, hogy a hatalommegosztásról alkotott fogalmak átértékelése, újraértelmezése válik szükségessé.

Vertikális hatalommegosztásról legtágabb értelemben akkor beszélhetünk, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza (helyi önkormányzat a központi hatalom döntését, szupranacionális szerv a részes állam döntését stb.). Szűkebb értelemben ugyanakkor csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Azaz, ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója. Vitán felül megvalósul tehát a vertikális hatalommegosztás a szövetségi berendezkedésű államoknál, hiszen ott – a megosztott szuverenitás miatt – mind a tagállam, mind a szövetség rendelkezik szuverenitással. Ebben a megközelítésben viszont nincs vertikális hatalommegosztás unitárius államban a központi hatalommal szemben (még akkor sem, ha a decentralizáció elve alapján működik), mivel nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná. A központi hatalom ugyanis a szuverenitás alapján jön létre, a helyi önkormányzat pedig nem.

A helyi választópolgárok közössége által létrehozott helyi önkormányzati szervek tehát nem a népszuverenitás alapján jönnek létre, így Magyarországon nem

beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról. Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése a népet jelöli meg a közhatalom (a szuverenitás) forrásának. Ebből következően csak a politikai közösség egésze rendelkezik szuverenitással, annak részei nem, így a helyi választópolgárok közössége sem. Ebből következően csak a nép egésze által választott Országgyűlés a szuverenitás hordozója, a központi hatalom pedig az Országgyűlésen keresztül rendelkezik demokratikus legitimitációval.<sup>383</sup> Ennek a magyarázatnak ellentmondani látszik azonban, hogy több föderatív berendezkedésű állam (pl. Ausztria, Németország) is a nép egészét jelöli meg szuverénnek.<sup>384</sup> Így meggyőzőbb az a magyarázat, amely szerint Magyarországon a vertikális hatalommegosztás azért nem valósul meg, mert a helyi önkormányzat nem ad ehhez megfelelő hatáskört és garanciát a helyi önkormányzatok számára.

## 1.2. Szubszidiaritás

A vertikális hatalommegosztás az egyes területi egységeket, mint ellensúlyokat határozza meg; a különböző szintű területi egységek működését azért tartja szükségesnek, mert ez is elejét veheti a hatalomkoncentráció kialakulásának. Ettől eltérő megfontolás, amely a területi tagozódást nem a hatalom, hanem a közösségek oldaláról közelíti meg, és – az ‘acting locally, thinking globally’ elv alapján – a közügyek helyi lakosokhoz minél közelebbi intézését vallja.

Ezt fejezi ki a szubszidiaritás eszméje.

„A *subsidium* latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent. Az elv a római katolikus egyház társadalmi tanításában vált ismertté. Ez az elmélet az emberi személyt, és annak méltóságát helyezi a középpontba, és a társadalomban létező különböző közösségeket az emberi személy szolgálatába állítja. XIII. Leó *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában jelenik meg 1891-ben, és ezt fejleszti tovább XI. Pius pápa negyven évvel később a *Quadragesimo anno* kez-

<sup>383</sup> A korábbi Alkotmány alapján még egyértelműbb volt a helyzet. Rögzítette, hogy az Országgyűlés népszuverenitásból eredő jogokat gyakorol [19. § (2) bekezdés], más szervnél ilyen utalást nem tartalmazott. A helyi önkormányzatok kapcsán pedig rámutatott, hogy azok a helyi önkormányzás joga alapján jönnek létre (42. §), tehát egy kollektíve gyakorolható alapjog és nem a népszuverenitás alapján. Bár az Alaptörvény ezeket az utalásokat már nem tartalmazza, a szuverenitás birtokosa és az állam unitárius jellege nem változott.

<sup>384</sup> Köszönettel tartozom Varga Ádámnak, aki erre felhívta a figyelmemet.

detű enciklikában, amely a szubszidiaritás elvét örökérvényű elvként aposztrofálja”.<sup>385</sup>

A szubszidiaritás fogalma több oldalról közelíthető meg. Az angolszász utilitarista iskola szerint az állam szerepe arra korlátozódik, hogy az egyéni érdekek érvényesülését elősegítse. A kontinentális katolikus gondolkodás viszont (Cicero és Aquinói Tamás nyomán) az állam és a társadalom szoros kapcsolatában az állam elsődleges feladatának tekinti az állampolgárokról való gondoskodást.<sup>386</sup> E felfogásban a szubszidiaritás tehát több mint társadalomszerkezeti elv:

„egyrészt a népszuverenitás új megnyilvánulásaként jelenik meg a fokozottabb társadalmi részvétel lehetővé tétele által, másrészt a jogok hatékonyabb biztosítását jelenti oly tekintetben, hogy az elv elősegíti a társadalomalkotó egységek kifejlődését, amelyek viszont a polgárok javáért vannak. [...] Pozitív megfogalmazásban tehát az elv biztosítja a közösségi autonómiát és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának középpontba kerülését; negatív megközelítésben pedig tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékeségi területeire való indokolatlan – a közjó követelményével nem indokolható – beavatkozást”.<sup>387</sup>

A szubszidiaritás tehát nem pusztán a ‘legalacsonyabb szintű feladatellátás’. Kétségtelen, hogy a hatékonyság oldaláról is hasznos lehet, ha a közösséget érintő feladatot a közösséget, a helyi sajátosságokat legjobban ismerők helyben látják el. A szubszidiaritás ezen eleme (a decentralizáció) kétségtelenül a demokrácia eszköze, amely közelebb hozza a helyi közhatalmat.<sup>388</sup> A hatékonyság mellett azonban a szubszidiaritás a társadalom és az egyén, illetve az állam és a kisközösség viszonyának is fontos jele.

Az egyes államok nem egységesek abban a kérdésben, hogy milyen szinten kell az egyes feladatokat ellátni. A kontinentális jogrendszerek közül a ger-

<sup>385</sup> PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Ocipe Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 60.

<sup>386</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus, 2008. 28.

<sup>387</sup> FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Ocipe Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 36.

<sup>388</sup> Anne-Elizabeth COURRIER: Állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – a francia és a magyar szabályozás összehasonlítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/6–7. 19.

mán jogcsaládokba tartozó államok hagyományosan alulról felfelé építkeznek; mind a helyi mind a szakmai közösségek (önkormányzatok) hamar kialakultak és megerősödtek. Ezzel szemben a (római) latin jogcsaládba tartozó államokra inkább a felülről lefelé építkezés, az etatizmus jellemző.<sup>389</sup> E történelmi sajátosságok nagyban befolyásolják a helyi önkormányzat megítélését mind a központi kormányzat, mind a társadalom, a politikai közösség tagjai szemében.

### *1.3. A helyi önkormányzás mint alapjog*

A helyi önkormányzás, az önkormányzatok létének egy másik lehetséges felfogása – a vertikális hatalommegosztás elvéhez hasonlóan – szintén a helyi közösséget tekinti kiindulópontnak, alulról felfelé építkezik, de az önkormányzatokat nem a helyi közösség szuverenitására, hanem az egyének alapjogaira vezeti vissza.

Ebben a megközelítésben az egyéneknek (és nem magának a közösségnek) van alapjuk arra, hogy a helyben ellátható, helyi ügyeket a közösség többi tagjával együttesen intézhessék. Kollektív alapjogról van szó abban az értelemben, hogy annak jogosultja az egyén, de ezt egyedül nem gyakorolhatja, csupán másokkal együttesen. Helyi ügynek pedig – negatív megközelítésben – az a közügy tekintendő, amely nem elsősorban összállami (nemzeti) szinthez kötődik, hanem az alkotmányos szinten felsorolt területi egységek valamelyikére korlátozódik.<sup>390</sup>

Ha a helyi önkormányzáshoz való jogot a klasszikus alapjogi generációk közé kívánjuk besorolni, akkor az első generációs, politikai jogok jöhetnek szóba (véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezéshez való jog, választójog stb.). A helyi önkormányzáshoz való jog hasonlít ezekhez abban az értelemben, hogy e jog is csak másokkal együtt (kollektíve) gyakorolható, és szintén a politikai közéletben való részvétel előmozdítását szolgálja – még ha ez utóbbi kapcsán távolabbi is az összefüggés. Ebbe a jogcsoportba való besorolása ellen szól ugyanakkor, hogy eltérő időpontban fogalmazódott meg, ez a jog nem a francia forradalom követeléseivel köthető. Ez azonban nem releváns szempont. Sokkal fontosabb különbség, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog – épp az előbbi-

<sup>389</sup> Lásd részletesen: TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és körünk jogrendszerei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 45–46.

<sup>390</sup> Herbert KÜPPER: A helyi önkormányzás joga. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1507.



ekben említett szemléletbeli, történeti különbségek miatt – nem fogalmazódott meg univerzális emberi jogként. A gyakorlatban tehát a nemzeti alkotmányra van bízva, hogy biztosítja-e a helyi közösség tagjainak a számára a helyi önkormányzás alapjogát. Ezt mutatja az is, hogy számos alkotmányban az önkormányzati alapjogok formálisan sem jelennek meg.<sup>391</sup> Az önkormányzatok ‘erőjét’ ugyanis tipikusan nem az alapjogi jogosultság, hanem az érdekérvényesítési képesség adja. A nyugat-európai önkormányzati érdekszövetségek zöme ‘erős’, azaz kivívott (kapott) olyan kormányzati elismerést, amelyek révén (megfelelő anyagiak, szakértelem stb. mellett) komoly hatalom-korlátozó tényezők, de legalábbis egyenrangúak a más érdekszférák szerveződéseivel.<sup>392</sup>

Az alapjogi modellben a települések választópolgárainak (tehát a helyi közösségek tagjainak) az alkotmány biztosítja azt a jogot, hogy a helyi ügyeket önállóan intézzék, azokban önállóan járjanak el. E joghoz kapcsolódó intézményi garancia az önkormányzat autonómiájának a védelme; az alapjog gyakorlása révén létrejött önkormányzat jogait az állam (a központi hatalom) köteles tiszteletben tartani, az alapjog-gyakorlást elősegíteni, és ezt a jogot (ideértve az önkormányzat működését) csak az alapjog korlátozásának általános szabályai szerint korlátozhatja; legitim cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon.

A korlátozás lehetősége magába foglalja azt is, hogy az önkormányzáshoz való jog nem jelent ellenőrizhetetlen jogosultságot. Az alapjogi felfogás abszolutizálása ugyanis azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a helyi önkormányzati aktusok törvényessége nem lesz biztosítva.<sup>393</sup> Az ellenőrzés mikéntjének meghatározása fontos módszertani kérdés is; a módszer befolyásolja a helyi közhatalom eredményes és tartós működését, befolyással lehet a helyi közhatalom jogszerűségének állammal szembeni védelmére, tekinthetjük a törvényesség biztosítékának.<sup>394</sup>

Az alapjogi modellel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a helyi önkormányzás joga – más önkormányzásokkal ellentétben – nem vezethető le az egyesülési jogból. Ennek oka, hogy a helyi önkormányzatok és más önkormányzatisággal rendelkező szervezetek (pl. egyházak, kamarák, egyetemek) között két fontos különbség rejlik: a köztestületi jelleg és a közhatalom gyakorlása. A helyi

<sup>391</sup> TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/12. 27.

<sup>392</sup> IVANCICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 101.

<sup>393</sup> COURRIER i. m. 28.

<sup>394</sup> COURRIER i. m. 24.

önkormányzathoz (a helyi választópolgárok közösségéhez) tartozás formailag sem önkéntes döntés eredménye, abból a tényből kifolyólag, hogy valaki az adott helyi önkormányzat területén lakik (rendelkezik lakcímkártyával), a helyi választópolgárok közösségének tagjává válik. A helyi önkormányzat továbbá közhatalmat gyakorol; döntései kötelezőek és állami kényszerrel is végrehajthatók.

#### *1.4. Helyi önkormányzat mint közigazgatási szervezési egység*

A helyi önkormányzat nem pusztán 'alulról', a közösség tagjainak oldaláról közelíthető meg, hanem 'felülről', a központi hatalom szempontjából is. A központi hatalom szemszögéből „az önkormányzatok nem államként működnek az államban, valamilyen vegytiszta módon, elkülönülve, hanem pontosan fordítva, szerves részei lesznek az államszervezetnek”.<sup>395</sup>

Ebben a modellben nincs megosztott szuverenitás, az egyes területi egységek nem közjogi ellenlábasai a központi hatalomnak. Az alkotmány nem biztosít továbbá alapjogot sem a települések lakosainak arra, hogy ügyeiket önállóan intézzék. Ebben a modellben tehát a helyi önkormányzat létrehozása a központi hatalom döntése: az állam az ügyek hatékony intézése érdekében dönt úgy, hogy egyes ügycsoportok intézését alsó szintre helyezi.

Nem mond ellent ennek a modellnek az sem, hogy az önkormányzatot (mint helyi 'ügyintéző' fórumot) a központi hatalom önálló döntéshozatali kompetenciával, sőt autonómiával ruház fel. Ez a csoportosítás ugyanis nem a helyi önkormányzat döntési kompetenciájának szélességén alapul (bár tipikusan gyengébbek az önkormányzati jogosítványok, mint az alapjogi modellben), hanem az önkormányzatiság eredetét: ebben a modellben ugyanis az önkormányzatokat a központi hatalom alapítja, és nem az önkormányzathoz tartozó egyének.

„E nézőpont szerint az állam az önkormányzás jogának biztosításával egyfajta önkorlátozást gyakorol, decentralizál, amikor a központi hatalom a területi, illetve települési szintek felé átruházza egyes funkcióit. Eszerint nem lehetséges állami és önkormányzati tevékenység megkülönböztetése, mert a helyi önkormányzatok is állami tevékenységet végeznek, illetve az önkormányzati jogokat is maga az állami elismertség alapozza meg”.<sup>396</sup>

<sup>395</sup> CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997. 22.

<sup>396</sup> FOGARASI József: *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG Orac, 2010. 35.

## 2. Önkormányzatiság Magyarországon

A rendszerváltáskor Magyarországon a föderatív berendezkedés kialakítását sem történeti indokok, sem célszerűségi megfontolások nem indokolták. Így a vertikális hatalommegosztás kialakításának nem voltak meg a feltételei.<sup>397</sup> Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy Magyarország történelmében a vármegyerendszernek komoly hagyományai voltak és a vármegyék autonómiája igen jelentős volt.

1989–90-ben a helyi önkormányzatiság kialakítása egyet jelentett a tanácsrendszer radikális tagadásával.<sup>398</sup> A szocializmus idején működő tanácsrendszerek – a rendszer kolhozszemléletéből kifolyólag – a központosított államhatalom helyi szervei voltak, amelyek ténylegesen nem rendelkeztek autonómiával. E szemlélet ellenpólusaként a rendszerváltás az alulról felfelé építkezést hirdette, a súlypontot az egyén és a kisközösségek jelentették. E szemlélet jegyében a jogalkotó megerősítette a helyi önkormányzatokat és különösen is a települési szintet. Abban a történelmi korszakban ugyanis, amikor az első önkormányzati törvény elkészült, természetes volt, hogy a lehető legszélesebb körben érvényesüljön a helyi önkormányzás joga. Ezért település–centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki.<sup>399</sup> Összességében tehát az 1990-es megoldás erős, bíróság által védett önkormányzati modellt hozott létre.<sup>400</sup> Mindehhez az Alkotmány által garantált gazdasági önállóság is társult,<sup>401</sup> így remény volt annak kialakulására, hogy „az általános hatásúnak tekinthető társadalmi célok érdekében központosság (centralizáció), s minden más közérdekű célok érdekében partikuláris önkormányzás (autonómia) érvényesülhet.”<sup>402</sup>

Mindez azonban ténylegesen nem érvényesült a gyakorlatban. Az önkormányzati rendszer szétaprózódott, nagyon sok önkormányzat alakult ki, az átlagos lakosságszám pedig Európában az egyik legalacsonyabb lett (3300 fő/ön-

<sup>397</sup> Herbert Küpper a korábbi Alkotmány rendelkezését elemezve arra a következtetésre jut, hogy az vertikális hatalommegosztást hoz létre a végrehajtó hatalmon belül azáltal, hogy a közigazgatást államigazgatásra és önkormányzati igazgatásra bontja. KÜPPER i. m. 1503. Küpper azonban a vertikális hatalommegosztást a fent ismertetett tág értelemben használja.

<sup>398</sup> GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2. 61.

<sup>399</sup> SZABÓ Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról. Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1. 5.

<sup>400</sup> BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2. 15.

<sup>401</sup> IVANCICS–FÁBIÁN i. m. 97.

<sup>402</sup> TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 157.

kormányzat, egy tanulmány 24 vizsgált államából a 21. legalacsonyabb szám), a kis 'üzemméret' pedig éles ellentmondásban volt a széles hatáskörökkel és autonómiával.<sup>403</sup> A kistélepülések ténylegesen nem voltak képesek rendeltetés-szerűen élni erős jogosítványaikkal. A mindenkori helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot; nem mint értéket, hanem mint eszközt szemlélte.<sup>404</sup> Ez az eltérő szemléletmód következménye:

„a pártok felülről való szerveződési formáival ellenkező az önkormányzatok rendszere, s még inkább a civil társadalmi szerveződésé. Ez a tény önmagában is óhatatlanul konfliktushelyzetek sokaságát idézi elő, hiszen a pártérdek és a települési érdek gyakran ütközhet (ütközik). A pártérdekek megjelenhetnek települési érdekként, a pártok a kelleténél nagyobb befolyást szeretnének gyakorolni, s a pártcsaták színtereivé változtat(hat)ják a képviselő–testületeket, »ugródeszkának« tekintik az önkormányzatokat (...), miközben esetleg kirekesztődnek a helyi egyesületek, körök, egyletek, társaságok, maga a helyi társadalom a település életét érintő döntésekből.”<sup>405</sup>

A rendszerváltáskor megújult Alkotmány az alapjogi modellt követte: a 42. § deklarálta a helyi önkormányzás jogát. Más kérdés, hogy ez a modell ebben a formában nem érvényesült, az Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat a helyi önkormányzáshoz való jogot nem tekintette valódi alapjognak.

A 18/1993. (III. 19.) AB határozat rögzítette, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog az önkormányzati jogok anyajoga,<sup>406</sup> az 1/1993. (I. 13.) AB határozat pedig az alapjog rendeltetését határozta meg: a helyi képviselőtestület jogai (önkormányzati alapjogok) a Kormánnyal és az államigazgatás szerveivel szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzat számára.<sup>407</sup> Ebből a

<sup>403</sup> GAJDUSCHEK i. m. 61. és 63.

<sup>404</sup> BALOGH Zs. (2012b) i. m. 15.

<sup>405</sup> CSEFKÓ i. m. 152.

<sup>406</sup> „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Így az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése szerint e jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg.”

<sup>407</sup> „Azzal, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e ) pontjában önkormányzati alapjogként szabályozza, a törvényhozóval szemben is alkotmányos védelemben részesíti az önkormányzatoknak azt a jogát, hogy autonóm módon, önálló felelősséggel alakítsák szervezetüket és működésük rendjét. Az Alkotmány a szervezet és működés kereteinek törvényi szabályozására ad felhatalmazást, azaz a törvényi szabályozás önálló mozgásteret kell hogy biztosítson az

felfogásból következik, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog nem univerzális, hanem az államigazgatás, a központi végrehajtó hatalom ellenpontja. Az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlata a helyi önkormányzás alapjogát önkormányzati *hatáskörcsoportként* értékelte. Az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat – amellett, hogy megismételte, hogy az önkormányzati alapjogok szabályozása a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt védelmet – rámutatott: „a törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok anynyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek”. Ebből a döntésből következik az is, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai nem az általános alapjogi teszt alapján korlátozhatók: az alkotmánybírói gyakorlat csak a kiüresítést (az objektíve meghatározható lényeges tartalom elvonását) tiltották, de nem követelték meg a korlátozás legitim céljának, szükségességének és arányosságának a vizsgálatát. A természetes személyek jogaihoz képest így az önkormányzati alapjogok csak hatáskörcsoportnak tekinthetők.<sup>408</sup> Ez a felfogás az Alkotmány szövegeiből is kiolvasható; számos önkormányzati hatáskört (a helyi önkormányzáshoz való jogból mint anyajogból származó részjogosítványt) csak ‘törvény keretei között’ biztosított; felhatalmazást adott tehát a törvényhozónak arra, hogy az adott hatáskör tartalmát, gyakorlásának módját szabályozza, és akár az alapjogi teszt kritériumain túlmenően is korlátozza.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az önkormányzati alapjogok érvényesíthetőségét eljárási oldalról is keretek közé szorította. Kifejtette, hogy az önkormányzati törvénynek az a szabálya, amely szerint az önkormányzat jogai védelme érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhat, nem hatásköri szabály, így önmagában e jogszabályhely alapján nincs helye az Alkotmánybírósághoz fordulásnak [37/1994. (VI. 24.) AB határozat].

Összességében tehát kijelenthető, hogy az alkotmánybírói gyakorlat az alapjogi modellt a közigazgatási szervezeti egység szemlélethez közelítette. Ezt az irányt folytatta az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény alapján megalkotott önkormányzati törvény. Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének, felügyeletének,

önkormányzat számára ahhoz, hogy működésének feltételeit, sajátos feladatait figyelembe véve dönthessen a feladatai ellátásához szükséges és arra alkalmas szervezet létrehozásáról. Az Alkotmányban a képviselőtestület számára biztosított szervezeti felépítési autonómia nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem szervezeti kérdésekben való döntési jogosultságok, szervezeti hatáskörök összességének gyakorlását jelenti.”

<sup>408</sup> Vö. TEMESI i. m. 35.

gazdálkodási önállóságának elemzése alapján az állapítható meg, hogy az Alaptörvény az önkormányzatokat közigazgatási szervezési egységnek tekinti.

Az alkotmányi szöveg nagyobb része a korábbiakhoz képest változatlan tartalmú maradt, mégis gyökeresen megváltozott a magyar helyi önkormányzatok alkotmányos karaktere.<sup>409</sup> Jelentőségteljes, hogy az Alaptörvény a helyi önkormányzás jogáról nem tesz említést, csupán a helyi közügyek önálló intézéséről és a helyi közhatalom gyakorlásáról. Hasonlóan sokat mutat, hogy az önkormányzatok hatásköreinek felsorolásánál a ‘törvény keretei között’ kitétel a felsorolásból a felvezető szövegbe került, ami formailag is jelzi, hogy a helyi önkormányzatok a törvényhozóval szemben csak egészen kivételes esetben hivatkozhatnak az Alaptörvényre.

Ennek ellenére az új önkormányzati törvény döntően ugyanazokra az elvekre (az Európai Önkormányzati Chartába foglalt értékek tiszteletben tartására) épül, mint a korábbi. Figyelemre méltó azonban, hogy a helyi közösség tagjaira is kötelezettséget állapít meg, például, hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához, tartsák és tartassák be a közösségi együttélés szabályait.<sup>410</sup>

Az Alaptörvény önkormányzattal kapcsolatos rendelkezéseinek ellentétes a megítélése. Egyes vélemények szerint a bevezetett megoldás egy erős, széles hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendszerhez illik, azonban hatásköreikben gyengébb önkormányzati rendszer esetén is működőképes, hiszen az önkormányzatiságot érintő döntések végső soron a bíróságokhoz futnak ki.<sup>411</sup> Más vélemények viszont – amellet, hogy egybehangzóan elismerik a korábbi modell hibáit – alapvetően kritikusak és az új rendszertől nem a helyi demokrácia és a helyi közszolgáltatások fejlődését várják.<sup>412</sup>

Az Alaptörvény kapcsán megállapítható, hogy már nem speciális alapjogok alanyaként definiálja, hanem olyan alkotmányos garanciaként, amelynek alapján Magyarországon helyi önkormányzatoknak lenniük, és működniük kell.

<sup>409</sup> IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 106.

<sup>410</sup> SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2. 11.

<sup>411</sup> BALOGH Zs. (2012b) i. m. 18.

<sup>412</sup> SZENTE i. m. 14.

### 3. Ellenőrzés, felügyelet

#### 3.1. Az önkormányzatok felügyelete általában

Az önkormányzatiság, az önálló döntéshozatali jogosítvány és autonómia nem jelenti az önkormányzatok ellenőrizhetetlenségét. A jogállamiságból következik, hogy a (központi) jogszabályoknak a helyi önkormányzatok területén is érvényesülniük kell: az állami ellenőrzés garanciális eszköz, biztosítja, hogy a helyi hatalomgyakorlás jogállami keretek között maradjon.<sup>413</sup>

Az ellenőrzés pedig a központi végrehajtó hatalom felelőssége; általánosságban a végrehajtó hatalomnak kell érvényesítenie az általánosan kötelező magatartási szabályok érvényesülését az egyedi esetekben.

Magyarországon a rendszerváltást követően 1994-ig a köztársasági megbízott, ettől kezdve a megyei közigazgatási hivatal látott el törvényességi ellenőrzést. A gazdasági ellenőrzés pedig megoszlott: a gazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályok érvényesülését szintén a közigazgatási hivatal vizsgálta, ennél szélesebb körben, a célszerűségi szempontokat is figyelembe véve az Állami Számvevőszék folytatott ellenőrzést.

Az ellenőrzésnek ez a módja 2007-ben jelentősen meggyengült. A parlament ugyanis – az Alkotmány 34. § (2) bekezdésére hivatkozással, amely felhatalmazást adott arra, hogy törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosítsa – a közigazgatási hivatalok illetékességét megyei szintről regionális szintre változtatta. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ez a módosítás meghaladja az Alkotmány kereteit, és a vonatkozó jogszabályhely megsemmisítése az önkormányzatok feletti ellenőrzés jogalapjának megszűnését jelentette.<sup>414</sup>

Az Alaptörvény alapján kialakult önkormányzati modell egyrészt erősítette az ellenőrzést, mind törvényességi, mind a gazdálkodás szempontjából. Változott a terminológia is; az ellenőrzést felügyeletre változtatta, maga a tevékenység pedig a kormányhivatalokhoz került. Az ellenőrzés–felügyelet kérdésében nem az elnevezés a lényeg, hanem a felügyelet rendelkezésére álló eszközök köre, illetve a beavatkozási, szankcionálási formák.<sup>415</sup>

<sup>413</sup> COURRIER i. m. 19.

<sup>414</sup> Lásd 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>415</sup> TILK Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8. 8.

### 3.2. Törvényességi felügyelet

A kormányhivatal felügyeleti eljárásának célja, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök segítségével a törvényes állapot helyreállítását elérje vagy – az aktuspótlás esetén – maga szüntesse meg a jogsértést.<sup>416</sup> Ebből a szempontból a kormányhivatal hatásköre nélkülözi az extravaganciákat: kontúrjaiban megegyezik a közigazgatási hivatalok korábbi hatásköreivel. Megjelentek új, a felügyeleti tevékenységet erősítő eszközök,<sup>417</sup> leginkább azonban az önkormányzat normalkötésének felügyelete erősödött azáltal, hogy a kormányhivatal a Kúria előtt támadhatja meg a törvénysértő önkormányzati rendeletet, illetve – alaptörvényi garanciák mellett – a helyi önkormányzat mulasztása esetén megalkothatja helyette.<sup>418</sup>

Nem egyértelmű annak megítélése, hogy mindez csökkentette a helyi önkormányzatok (alap)jogvédelmét. Tilk Péter szerint az alkotmánybírósági vizsgálatot neutralizáló alaptörvényi szabályok vannak jelen a rendszerben, melyek egyes önkormányzati feladatkörök tekintetében a védelem szintjét csökkentik.<sup>419</sup> Kétségtelen, hogy – az *actio popularis* megszűnése következtében – az önkormányzat már nem fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírósághoz. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése kimondja ugyanakkor, hogy jogi személy is alanya lehet mindazoknak az alapjogoknak, amelyek jellegüknél fogva nem csak a természetes személyeket illethetnek meg. Ebből kifolyólag a helyi önkormányzatot (mint jogi személyt) megillettehet a tulajdonhoz való jog vagy más hasonló jogosítvány. Erre alapozva pedig akár közvetlen panasz, akár valódi alkotmányjogi panasz formájában fordulhat az Alkotmánybírósághoz.<sup>420</sup>

Számos kritika érte azt is, hogy az önkormányzatok ellenőrzését felügyelő kormányhivatalok élére politikai kinevezettek kerültek.<sup>421</sup> Ez igazgatási, hatékonysági, esetleg munkajogi szempontból valóban kritika tárgya lehet, alkot-

<sup>416</sup> BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelen és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1. 58.

<sup>417</sup> Ezek közé tartozik a képviselőtestület üléséről készült jegyzőkönyv kötelező megküldése, illetve az elmulasztás esetén alkalmazható szankció. Lásd BALOGH G.–SZÖGI i. m. 56–57.

<sup>418</sup> Ennek részleteit lásd TILK (2012) i. m. 42. s. köv.

<sup>419</sup> TILK (2012) i. m. 43.

<sup>420</sup> Erre alapozva fordult az Alkotmánybírósághoz Budapest XIII. kerületének önkormányzata, kifogásolva azt a törvényi rendelkezést, amely a Margitszigetet a kerületi önkormányzattól a fővároshoz sorolta át. A kézirat lezárásáig az Alkotmánybíróság még nem döntött az indítvány befogadhatóságáról.

<sup>421</sup> Szente ebben az (eddigieknél is erősebb) átpolitizálódás, Gajduscheck pedig az illegitim politikai befolyás veszélyét látja. SZENTE i. m. 14.; GAJDUSCHECK i. m. 69.



mányossági szempontból viszont aligha: a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a Kormány felelőssége; a Kormány tartozik politikai felelősséggel azért, ha a kormányhivatal a felügyeletet nem kellő körültekintéssel látta el. A Kormány felelőssége pedig alkotmányosan megalapozza, hogy a kormányhivatal vezetőjének személyéről döntsön.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete kapcsán említést kell tenni a felügyeleti tevékenység legerősebb válfajáról, a helyi képviselőtestület feloszlataásáról. Az Alaptörvény fenntartotta az Alkotmányban szereplő ama rendelkezést, hogy a képviselőtestület alkotmányellenes működése esetén – ami a gyakorlatban legtöbbször a nem-működést jelentette – a Kormány javaslatára, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően az Országgyűlés feloszlathatja a képviselőtestületet.

Ez a lehetőség több ponton sem illeszthető a hatalmi ágak elválasztásának logikájába. A képviselőtestület feloszlataása nem tartozik az általános magatartási szabályok megalkotása közé, így nem törvényhozói feladat. Sokkal inkább a bíráskodásra tartozó kérdés, hiszen itt a döntést meghozó szervnek arról kell döntenie, hogy a működés alkotmányos-e, azaz az általánosan kötelező magatartási szabály érvényesült-e a gyakorlatban. Az Országgyűlés hatáskörét a népképviselői (politikai) jelleg sem igazolja; ebben a kérdésben nem politikai, hanem jogi döntést kell hozni. Vélhetően ez indokok alapján döntött az alkotmányozó az Alkotmánybíróság bevonása mellett.<sup>422</sup> Pusztán az a tény, hogy e kérdésben az alkotmányos működésről kell döntenie, nem az Alkotmánybíróság bevonását

<sup>422</sup> Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott szerepével és döntésének kötelező erejével. A témakörben hozott első döntésében rámutatott: „Az Alkotmánybíróság az Ötv. 114. §-ában megállapított 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. Határozatában csak arról a jogi kérdéstről nyilatkozott, hogy önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes” (1220/H/1992. AB határozat). Később egyértelműsítette, hogy e hatáskörében sem folytat ténybíráskodást: „Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja azt a korábbi álláspontját, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdés I) pontjában, valamint az Ötv. 114. §-ában megállapított feladatát és hatáskörét alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el, s ennek megfelelően a jelen – véleményt nyilvánító – határozatában sem tartja hatáskörébe tartozónak azt, hogy tényvizsgálatokba bocsátkozzék. Nyomatékosan hangsúlyozza, hogy nem veszi át más – a konfliktus kezelésére rendelt – hatóság vagy bíróság feladatát, s nem bocsátkozik annak részletes vizsgálatába sem, hogy a létrejött konfliktushelyzet kialakulásáért milyen mértékben tehető felelőssé a helyi képviselő-testület, s milyen mértékben a polgármester. Az »önkényesség«, egyúttal »alkotmányellenesség« kérdésének vizsgálatakor sem terjeszkedik túl a törvényi szabályozásnak megfelelő, vagy nem megfelelő magatartás megállapításánál, így nem tartja köteleességének annak tényszerű vizsgálatát sem: vajon a helyi képviselő-testület elkövetett-e joggal való visszaélést vagy rendeltetésellenes joggyakorlást azzal, hogy a polgármestert »tartósan«, lényegében határozatlan időre felfüggesztette a foglalkoztatási jogviszonyából” [24/2000. (VII. 6.) AB határozat].

indokolja. Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, nem vesz fel bizonyítást és nem is kontradiktóriális eljárásban hoz határozatot. Meglepő továbbá egy bírászkodó szerv 'véleményét' kérni annak 'döntése' helyett. Erre tekintettel a hatalmi ágak elválasztása szempontjából azt tartanánk célravezető megoldásnak, ha a Kormány (esetleg a kormányhivatal) javaslatára a bíróság (akár a Kúria, akár a törvényszék) döntene a képviselőtestület feloszlatásáról.

### 3.3. Gazdálkodás felügyelete

Az önkormányzatok gazdálkodásának felügyelete összekapcsolódik a – gazdasági válság hatására bevezetett – stabilitási intézkedésekkel. Általánosságban az Alaptörvény N) cikkéből is következik, hogy az önkormányzatok kötelesek tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét. Ehhez kapcsolódik, hogy az új önkormányzati törvény próbálja elejét venni az 'öngyilkos' költségvetési gazdálkodásnak, annak, hogy az önkormányzat eladósodjon.<sup>423</sup> Főszabály szerint az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet, bár e szabály alól az összeghatár és a felhasználás okára tekintettel több kivétel is van.

Az önkormányzatok gazdálkodását érinti a feladatfinanszírozás elterjedése is; az új szabályozás a település méretéhez és funkciójához igazodó, vagyis az eltérő feladattelepítés és az ezzel összefüggő finanszírozás elvét követi.<sup>424</sup> Szente véleménye szerint ez a megoldás inkább a költségvetési megtakarítást szolgálhatja és a költségvetési támogatások felhasználásának kötöttségét, az adekvát pénzügyi eszközök biztosítása azonban önmagában ettől nem várható,<sup>425</sup> különösen, ha a feladatfinanszírozásban folyósított összeg ténylegesen nem elegendő a feladat ellátására.<sup>426</sup>

Az önkormányzati rendszer átalakítása a korábbival ellenirányú, a hierarchia irányába mutató elmozdulás. Ezt jelzi az önkormányzati funkciók jelentős kormányzati feladatkörbe vonása (Gajdusчек György megfogalmazásában: államosítása), a gazdálkodási önállóság nagymértékű csökkentése és az önkormányzatok feletti ellenőrzés erősítése.<sup>427</sup>

<sup>423</sup> GAJDUSЧEK i. m. 66.

<sup>424</sup> GAJDUSЧEK i. m. 66.

<sup>425</sup> SZENTE i. m. 13.

<sup>426</sup> GAJDUSЧEK i. m. 70.

<sup>427</sup> GAJDUSЧEK i. m. 68.

A hierarchia irányába történő elmozdulás indoka a helyi önkormányzati feladatellátás (vélt vagy valós) diszfunkcióiban rejlett, a központi hatalom hatékonyabb, a jogalanyok számára stabilabb megoldásnak vélte, ha 'saját kézbe veszi' a feladatok ellátását. Azonban „az állam nem attól jó, ha omnipotens, hanem ha helyzetbe hozza az alkalmassá tett szereplőket, autonómiákat”.<sup>428</sup>

#### 4. Az önkormányzat helye a hatalmi ágak rendszerében

A korábbiakban arra a következtetésre jutottunk, hogy a vertikális hatalommegosztás Magyarországon nem valósult meg. Besorolható-e ebben az esetben a helyi önkormányzat valamelyik hatalmi ágba?

Ez a kérdés a helyi önkormányzat tevékenységeinek figyelembe vételével válaszolható meg. A helyi önkormányzat mind önkormányzati, mind államigazgatási feladatokat ellát. Önkormányzati ügyekben a helyi önkormányzat tevékenységére mind a törvényhozás, mind a végrehajtás jellemző: megalkotja a helyi közösségre kötelező magatartási szabályokat, majd azokat hatósági jogkörben az egyedi esetekre vonatkoztatja. Ezzel szemben az államigazgatás területén a helyi önkormányzat végrehajtói szerepben van; a központi hatalom által meghozott magatartási szabályok egyedi esetekre való alkalmazásáról gondoskodik. Az államigazgatási feladatok esetében szükséges a központi hatalom és az önkormányzat által ellátott feladatok összehangolása. Éppen ezért az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása – az ágazati rendszerek reformja nélkül – csak 'félmegoldást' eredményez, így elengedhetetlenül szükség van ezen rendszerek együttes felülvizsgálatára is.<sup>429</sup>

Az önkormányzatokra vonatkozó alapjogi illetve közigazgatási szemlélet összefüggésbe hozható azzal, hogy az önkormányzat hatáskörei tekintetében az önkormányzati vagy az államigazgatási feladatok kerülnek-e túlsúlyba. Az alapjogi modell egyik lényegi eleme, hogy a helyi közösségre tartozó szabályokat a helyi közösség tagjai határozzák meg (helyi szinten). A közigazgatási szemléletben ezzel szemben a helyi közösségre tartozó szabályokat is inkább központi szinten határozzák meg. Ez a változás nem minőségi, hanem mennyiségi; a paradigmaváltás nem az összes, általános magatartási szabály megalkotására vonatkozó hatáskört helyezi át, az általános magatartási szabályok jelentősebb része azonban a központi szintre tevődik át.

<sup>428</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Megyék új szerepben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7–8. 24.

<sup>429</sup> SZABÓ L. i. m. 6.

---

Azáltal, hogy az Alaptörvény a közigazgatás szervezeti egységeiként gondol a helyi önkormányzatokra és az államigazgatási hatásköröket helyezi előtérbe, a helyi önkormányzatokat a végrehajtó hatalomhoz közelíti.



## VIII. ÖSSZEGZÉS – AZ ALAPTÖRVÉNYI INTÉZMÉNYEK A FUNKCIONÁLIS HATALOMMEGOSZTÁSBAN

A hatalmi ágakkal kapcsolatos elméleti bevezetésben rögzítettük, hogy az Alaptörvényben nevesített intézmények hatalommegosztásban betöltött szerepét azok tevékenységének jellegére tekintettel kívánjuk elemezni. Rámutattunk arra is, hogy a hatalommegosztás nem jelenti az államszervezetben azt, hogy egy szerv csak egyféle típusú tevékenységet lát el, mint ahogy azt sem, hogy valamely hatalmi ág tevékenységét csak egyetlen szerv láthatja el. A fentiekben ezen alapulva kerestük az egyes szervek helyét a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében.

Szintén rögzítettük, hogy kutatásainkhoz a Montesquieu-féle klasszikus triász funkcionális felfogásából indulunk ki, és törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalmi tevékenységeket különítünk el, amely funkciók – a Constant-féle modell alapján – kiegészül a semleges államfői hatalommal.

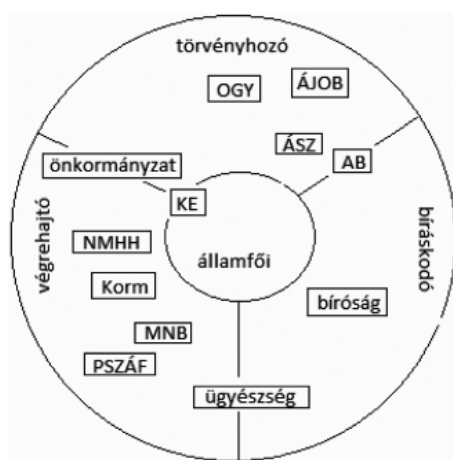
A hatalmi ágak felvázolására és ebben az egyes közhatalmi intézmények elhelyezésére vállalkozik Varga Zs. András 'úszógumi-modellje'.

„A modell értelmében az állami hatalom három alapvető ágra bontható, ezt jelképezi az »úszógumi« három körcikke, középen pedig a semleges államfői hatalom köti össze a három valódi hatalommal rendelkező ágot (a modell prezidenciális kormányformára is alkalmazható azzal, hogy abban az esetben az államfő »belső köre« nem válik el a végrehajtó hatalom körcikkétől). Mindhárom hatalmi ágnak van egy »saját« intézménye, a hatalmi ág sajátosságait hordozó szervezete, a törvényhozás esetén ez az Országgyűlés, a végrehajtó hatalom esetén a Kormány, a törvényhozó hatalom esetén pedig a rendes bíróságok. Az össze többi intézmény nagyrészt hozzárendelhető valamelyik hatalmi

ághoz azzal, hogy a »körcikkekben« elmozdul a két másik hatalmi ág valamelyikének irányába, esetenként pedig »át is lóg« abba».<sup>430</sup>

## 1. A korábbi Alkotmány államszervezeti rendszere

A korábbi alkotmány által kialakított államszervezeti berendezkedés a következőképp vázolható fel:



Az Alkotmány alapján egyértelműen besorolható volt a törvényhozó hatalomba az Országgyűlés. Az ombudsman (állampolgári jogok országgyűlési biztosa) és az Állami Számvevőszék – bár nem politikai, hanem jogi döntést hoznak – a parlamenti ellenőrzés független szerveiként szintén a törvényhozó hatalomhoz tartoztak. Egyértelműen végrehajtó hatalmat gyakorolt a Kormány, továbbá azok az intézmények, amelyek az Alkotmány alapján

a Kormánytól függetlenül gyakoroltak végrehajtó hatalmat (Magyar Nemzeti Bank, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete). A bíróságok pedig a bíráskodó hatalomhoz tartoztak. A köztársasági elnök pedig döntően államfői hatalmat gyakorol, de nem annak 'vegytiszta' formáját (ami a gyakorlatban aligha képzelhető el), hanem egyes jogköreivel átcúsúzik a törvényhozó (pl. politikai vétó) vagy a végrehajtó hatalom (pl. egyes kinevezések) területére.

Egyes szervek ugyanakkor a határterületen helyezkedtek el. A törvényhozó és a bíráskodó hatalom határán volt az Alkotmánybíróság, amely a legalitás alapján, jogi (bírói) döntéseket hozott, de nem az egyedi ügyekben járt el, hanem absztrakt normakontroll hatáskörében 'negatív jogalkotóként'. Az önkormányzat az eredeti jogalkotási jogkörben megalkotott magatartási szabályok alapján a törvényhozó hatalom körébe tartozó funkciót is gyakorolt, mindközben pedig klasszikus végrehajtó, hatósági funkciókat is. Az ügyészség az inkvizitórius eljárás és a bűnüldözési feladatok túlsúlya miatt nagyobb részt

<sup>430</sup> VARGA (2013) i. m. 7.

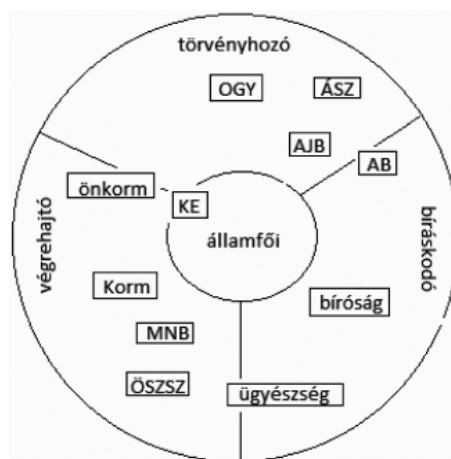
a bíraskodó hatalomhoz kötődött, de a közigazgatás törvényességi felügyelete miatt a szervezet 'átlógott' a végrehajtó hatalomba.

## 2. Funkcionális hatalommegosztás az Alaptörvényben

Az Alaptörvény rendszerében a Kormánytól független végrehajtó hatalmi szervek az önálló szabályozó szerv elnevezésű 'halmazba' tömörültek; nevet váltott az ombudsman is (alapvető jogok biztosa). Ezek azonban a funkcionális hatalommegosztást nem érintették. Nem változtak az 'alapszervek' (Országgyűlés, Kormány, bíróság, köztársasági elnök) helyzete sem.

Fontos változás ugyanakkor a 'határon' lévő intézmények közjogi helyzetének alakulása. Az Alkotmánybíróság az egyedi panaszok vizsgálatának főszabálya miatt a bírósághoz közeledett, és jelenleg csak kis mértékben 'nyúl át' a törvényhozó hatalomba (a kivételesen előforduló előzetes normakontroll és absztrakt utólagos normakontroll miatt). Az önkormányzatok a végrehajtó hatalomhoz közeledtek autonómiájuk csökkentése és a szerepükkel kapcsolatos szemléletváltás miatt. Az ügyészség pedig a bíraskodás felé csúszott el, mivel maga az ügyészi szervezet is elmozdult a prokuratúrától a proszekutor típusú ügyészség felé. A közérdekvédelmi feladatok miatt viszont továbbra is ellát végrehajtó hatalmi feladatokat.

Mindezek alapján az Alaptörvény államszervezeti rendszere a következőképp modellezhető:







## IX. BEFEJEZÉS HELYETT – TOVÁBBI PUZZLE DARABOK NYOMÁBAN...

Montesquieu szerint a hatalommegosztás célja a hatalommal való visszaélés megakadályozása.<sup>431</sup> Montesquieu gondolatmenetében tehát a hatalommegosztás nem öncélú, hanem eszköz az önkényes hatalomgyakorlás megakadályozásához.

A montesquieu-i értelemben a 'hatalom' olyan erő, ami a politikai cselekvéseket, az intézményeket és a magánszemélyek magatartását meghatározza, vagy legalábbis befolyásolja. E 'hatalom' megítélését (és egyben a hatalommegosztás elemzését) nehezíti, hogy az lehet alkotmányjogilag nem értékelhető is; a használt definíció alapján 'hatalom' lehet pl. egy párt központi bizottsága, valamilyen gazdasági tényező, vagy akár egy országot kívülről befolyásoló nemzetközi szervezet. A hatalommegosztás értelme és rendeltetése, hogy ez az erő ne egy kézben összpontosuljon. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az még önmagában nem tekinthető hatalommegosztásnak, ha a hatalom formálisan több személy, szervezet, érdekcsoport kezében van, de ezek eredője közös. Példának hozható fel a rendszerváltás előtti népköztársasági államszervezeti berendezkedés; bár formálisan több hatalmi tényező volt (Minisztertanács, Országgyűlés, Népköztársaság Elnöki Tanácsa stb.), ezek azonban összehangoltan működtek, és nem gátolták meg a hatalom egy kézben összpontosulását és nem zárták ki az önkényes hatalomgyakorlást. Ahhoz tehát, hogy a hatalom ténylegesen se összpontosuljon egy kézben, szükséges, hogy a hatalmi tényezők önállóak legyenek, ne valamilyen 'közös eredő' szempontjait képviseljék. Ez azt jelenti, hogy egy társadalomban a közhatalmi intézmények absztrakt célja közös ugyan (közrend fenntartása, egyéni jogok érvényre juttatása, társadalmi prosperitás stb.), de az egyes intézmények *rendeltetése* eltérő, és mindegyik a saját rendeltetésének megfelelően közelít az adott kérdéshez.

---

<sup>431</sup> MONTESQUIEU i. m. 245.

Ha a hatalmi tényezők eredője nem közös, akkor szükségszerűen felmerülnek ellentétek e tényezők között, ami pedig – valódi hatalommegosztás esetén – ahhoz vezet, hogy a hatalmi tényezők ellensúlyozzák egymást.

A hatalomgyakorlás rendszerébe beépített kontrollmechanizmusok a hatalommegosztás nélkülözhetetlen velejárói. Ezzel összhangban mutatott rá a 28/1995. (V. 19.) AB határozat is arra, hogy demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom.

A hatalom korlátok között tartásának érdekében az alkotmányjog egyik eszköze hogy megállapítja a hatalom gyakorlásában részt vevő szervek, személyek hatásköreit (*szervezeti korlát*). Mivel mindegyik szerv csak a saját hatáskörei között járhat el, így – a szervek rendeltetésszerű működése esetén – egyik sem gyakorolhat korlátlan, ellenőrizhetetlen, önkényes hatalmat. Ez a módszer azonban nem magát a hatalmat, hanem a hatalom gyakorlásában részt vevő *intézményeket* korlátozza. A hatásköri szabályok megalkotása szükséges, de nem elégséges feltétel a hatalommegosztáshoz. Ahhoz ugyanis az is kell, hogy a hatalomgyakorlásban részt vevő intézmények között ne legyen összefonódás, azok ténylegesen egymás korlátaiként működjenek. Ha ugyanis ez nem valósul meg, akkor csak munkamegosztás lesz az egyes intézmények között, valódi hatalommegosztás nem.

Az intézmények közti összefonódás visszaszorítása céljából az egyes jogrendszerek összeférhetlenségi szabályokat alkalmaznak (*személyi korlát*). Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy a hivatali összeférhetlenség szabályozása irányulhat az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesése ellen, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzésére, aminek következményeként bizonyos munkakörök betöltői kizárhatók az egyes funkcióra választhatók köréből. Az alkotmánybírósági gyakorlat abban a kérdésben is egyértelmű, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből nem lehet konkrét összeférhetlenségi szabályokat levezetni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ne kellene rendszerszerűen, az egyes állami szervek közjogi helyzetét figyelembe véve szabályoznia az egyes tisztségviselők összeférhetlenségét. A pillanatnyi helyzetkép azonban az, hogy az egyes intézményekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok nincsenek rendszerszerűen összehangolva (ahogy az elmúlt húsz év alatt sem voltak).

Az alkotmányjog területén az összeférhetlenségi szabályok tipikusan azt zárják ki, hogy több tisztség egyidejűleg gyakorolható legyen. Több esetben időkorlátot is találunk, azaz olyan rendelkezést, ami azt zárja ki, hogy valamely tisztséget betöltő személy *meghatározott ideig* nem tölthet be egy másik tisztsé-

get. E szabályokról látható, hogy csak a formális hatalomkoncentrációt tudják kizárni, azt nem, hogy az egyes hatalmak eredője közös legyen.

Összességében megállapítható tehát, hogy az egyes intézmények hatásköreinek meghatározása és a köztük lévő személyi összefonódások összeférhetlenségi szabályokkal való korlátozása önmagában nem eredményez hatalommegosztást.

Mi vezethet tehát hatalommegosztáshoz? Az eddigiekből az a következtetés vonható le, hogy a hatalommegosztáshoz szükséges egyfelől, hogy a hatalom gyakorlásában több intézmény vegyen részt (formai kritérium), másfelől pedig, hogy ezen intézmények 'hatalmának' ne legyen közös eredője, azaz ne ugyanazt a konkrét célt tartsák szem előtt (tartalmi kritérium).

E két kritérium mellett a hatalommegosztás harmadik feltétele, hogy a különböző eredőjű hatalmak tartsák tiszteletben a másik döntési autonómiáját. A 36/1992. (VI. 10.) AB határozat rögzítette azt a követelményt, hogy „az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják”. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat pedig kifejezetten rámutatott, hogy a „demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között [...] az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása”.

E követelmény több részre bontható. Az eljárási és döntési autonómia magába foglalja egyrészt azt, hogy az egyes közhatalmi intézmények szabadon alkothatják meg ügyrendjüket és e szerveket szervezetalakítási szabadság illet meg.

A döntéshozatal kölcsönös tiszteletben tartása azonban ennél mélyebb követelmény. Azt jelenti ugyanis, hogy a hatalom gyakorlásában részt vevő valamennyi intézmény figyelembe veszi alkotmányos rendeltetését, és azt veszi alapul döntéseinek meghozatalakor.

Az önkényes hatalomgyakorlás ellen Montesquieu módszere az volt, hogy funkció szerint (a hatalomgyakorlásban részt vevő intézmények tevékenységének jellege szerint) határolta el az egyes hatalmakat (hatalmi ágak elválasztása). E funkció szerinti felosztás alapján vizsgáltuk az alkotmányos intézmények rendeltetését és az Alaptörvény által eszközölt változásokat. Amire nem terjedt ki a vizsgálat az az, hogy az elválasztott szervek kölcsönösen tiszteletben tartják-e egymás döntéseit. Vajon valamennyi szerv tevékenységén belül marad-e: például a törvényhozó nem írja felül az alkotmánybíróság döntéseit, az alkotmánybíróság pedig nem írja-e felül az alkotmányt – még akkor sem, ha formálisan lenne lehetőség az ellenkezőjére. Nem terjedt ki a vizsgálat arra sem, hogy

valamelyik hatalmi tényező 'túlkapása' feljogosítja-e a többi hatalmi tényezőt arra, hogy ne tartsa tiszteletben annak döntéseit.

Pusztán alkotmányjogi eszközökkel nem kényszeríthető ki a többi hatalmi tényező döntésének tiszteletben tartása. Ha az nem belső meggyőződésből fakad, ha az egyes hatalmi tényezők nem fogadják el, hogy a másik is végső soron a társadalom és a jogrendszer erősödését célozza, akkor az egyes hatalmak a másik döntésének felülírására, és nem tiszteletben tartására fognak törekedni. Az alkotmányba és a jogrendszer többi elemébe épített garanciák azt nem tudják biztosítani, hogy a hatalmi tényezők a másikban ne 'ellenséget', hanem 'szövetségest' lássanak. Ami az alkotmányos és politikai kultúrából hiányzik, azt jogszabályok nem pótolhatják. Márpedig „ha egy ország önmagában meghasonlik, meg nem maradhat az az ország”.<sup>432</sup>

---

<sup>432</sup> Mk 3; 24.

## IRODALOM

Ács

ÁCS Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új Alkotmányban*. MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

ÁDÁM (1992)

ÁDÁM Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/11.

ÁDÁM (1995)

ÁDÁM Antal: A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1995/3.

ÁDÁM (1996)

ÁDÁM Antal: A közjogi bíráskodás és alkotmányreform. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/10.

ÁDÁM (2009)

ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban. In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2009.

AQUINÓI

AQUINÓI Tamás: *Előadások a Tízparancsolatról*. Pécs, Seneca, 1993.

ARISZTOTELÉSZ

ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Budapest, Gondolat, 1969.

AUGUSTINUS

Aurelius AUGUSTINUS: *A pogányok ellen Isten városáról írt huszonkét könyve*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1942.

BADÓ (2004)

BADÓ Attila: Az angol jog vázlata. In: BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, E–press, 2004.

BADÓ (2006)

BADÓ Attila: Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006.

BADURA

Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. München, Verlag C. H. Beck, 2010.

BALOGH G – SZÖGI

BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelen és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1.

BALOGH Zs (2011)

BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az Új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011.

BALOGH Zs (2012a)

BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

BALOGH Zs (2012b)

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2.

BALOGH Zs – MAROSI

BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és taszítások bíróságok között; Gondolatok az alkotmányjogi panaszról. *Alkotmánybírársági Szemle*, 2012/1.

BIBÓ

BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Bibó István összegyűjtött munkái*. Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1982.

BIHARI

BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967.

BRAGYOVA

BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: *Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008.

CAIDEN et al.

Gerald E. CAIDEN et al.: The Institution of Ombudsman. In: *Caiden, Gerald E. (ed.): International Handbook of the Ombudsman*. Westport–London, Greenwood Press, 1983.

CHRONOWSKI – DRINÓCZI – ZELLER

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4.

CONSTANT (1862)

Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos hatalmak. In: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner–Károlyi, 1862.

CONSTANT (1997)

Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernnek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997.

COURRIER

Anne–Elizabeth COURRIER: Állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – a francia és a magyar szabályozás összehasonlítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/6–7.

CSEFKÓ

CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997.

CSERVÁK

CSERVÁK Csaba: A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011.

CSINK (2008)

CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008.

CSINK (2009)

CSINK Lóránt: A közösségi jogon alapuló jogszabályok és a normakontroll. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány húsz éve*. Pécs, PAMA, 2009.

CSINK (2010)

CSINK Lóránt: Bizalmatlansági indítvány összehasonlító perspektívában. In: SZÉCSI Gábor (szerk.): *De iuris peritorum meritis 7. „70” Studia in honorem Endre Tanka*. Budapest, KRE ÁJK, 2010.

CSINK (2012a)

CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4.

CSINK (2012b)

Lóránt CSINK: Sources of Law. In: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus, 2012.

CSINK – FRÖHLICH (2011)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

CSINK – FRÖHLICH (2012)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Budapest, Gondolat, 2012.

CSINK – FRÖHLICH (2013)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A régiek óvatossága. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/1.



CSINK – MAYER

CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra*. Budapest, MTMI, 2012.

CSINK – SCHANDA

Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA: The Constitutional Court. In: *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Dublin, Clarus, 2012.

CSUHÁNY – SONNEVEND

CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. §” Európai Unió. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

DARÁK

DARÁK Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

DORSEN et al.

Norman DORSEN et al.: *Comparative Constitutionalism*. St. Paul, MN, Thomson–West, 2003.

DRINÓCZI – PETRÉTEI

DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.

FAVOREU

Louis FAVOREU: Az alkotmánybírók. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto-print, 1995.

FAZEKAS

FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005.

FEHÉR

FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4.

FICZERE (1995)

FICZERE Lajos: A civil társadalmi szerveződések (kamarák) szerepe a kormányzati döntéshozatal rendszerében. Comitatus. *Önkormányzati Szemle*, 1995/4.

FICZERE (1996a)

FICZERE Lajos: A kormányzati tevékenység strukturális kérdései. In: *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Budapest, Unió, 1996.

FICZERE (1996b)

FICZERE Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának kérdései. In: *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban*. Budapest, Unió, 1996.

FOGARASI

FOGARASI József: *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG Orac, 2010.

FRIVALDSZKY

FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Ocipe Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

FÜRÉSZ

FÜRÉSZ Klára: Az igazságügyi szervezetrendszer átalakulása. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. Budapest, Gondolat–ELTE ÁJK, 2007.

GAJDUSCHEK

GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2.

GÁRDOS–OROSZ

Fruzsina GÁRDOS–OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Iuridica*, 2012/4.

GYÖRFI (1996)

GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4.

GYÖRFI (2001)

GYÖRFI Tamás: A kormányzás. In: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001.

GYÖRFI – JAKAB

GYÖRFI Tamás – JAKAB András: „2. §” [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

GYÖRGYI

GYÖRGYI Kálmán: Az ügyészség átalakulása. *Ügyészek Lapja*, 1994/6.

HAJAS

HAJAS Barnabás: A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: HEIZER NÉ HEGEDŰS Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008.

HILL

Larry B. HILL: The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey. In: Gerald E. CAIDEN (ed.): *International Handbook of the Ombudsman*. Westport–London, Greenwood Press, 1983.

HOBBS

Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001.

HOLLÓ

HOLLÓ András: Alkotmánybíráskodás a politika és jog metszéspontján. In: *Jogi beszélgetések 2004–2006*. Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2007.

HORVÁTH A.

HORVÁTH Attila: Az ombudsman intézménye. *Magyar Közigazgatás*, 1991/4.

HORVÁTH M. T.

HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7.

HÜTTL

HÜTTL Tivadar: Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi hatóságok függetlenségéről. Az adatvédelmi irányelvben foglalt „teljes függetlenség” fogalmának meghatározása. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/3.

ISENSEE – KIRCHHOF

Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (hg.): *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, C. F. Müller, 1987.

IVANCSICS–FÁBIÁN

IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011.

JAKAB (2007)

JAKAB András: A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomópontja. *Fundamentum*, 2007/2.

JAKAB (2009)

JAKAB András: Az Alkotmány kommentárjának feladata. In: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

JAKAB (2010)

JAKAB András: Mire jó az alkotmány? *Kommentár*, 2010/6. 13. p. [http://www.kommentar.info.hu/jakab\\_andras\\_-\\_mire\\_jo\\_egy\\_alkotmany.pdf](http://www.kommentar.info.hu/jakab_andras_-_mire_jo_egy_alkotmany.pdf)

JAKAB–SZENTE

JAKAB András – SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés hatáskörei. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

KELSEN (1946)

Hans KELSEN: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1946.

KELSEN (1967)

Hans KELSEN: *Pure Theory of Law*. Berkeley–Los Angeles, University of California Press, 1967.

KEREKES

KEREKES Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/2.

KILÉNYI (1991)

KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar közigazgatás*, 1991/4.

KILÉNYI (1994)

KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/10–11.

KIS

János KIS: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In: Gábor Attila TÓTH (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation*. Budapest – New York, CEU Press, 2012.

KISS

KISS Barnabás: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

KMETY

KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia Könyvkereskedése, 1902.

KOCSIS

KOCSIS Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2.

KOVÁCS A. Gy.

KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009.

KOVÁCS I.

KOVÁCS István: *Magyar Alkotmányjog I.* Szeged, JATE Kiadó, 1990.

KOVÁCS K.

KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2011/1.

KOVÁCS V.

KOVÁCS Virág: A ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrolljának vizsgálatáról. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/2.

KUCSKO–STADLMAYER

Gabriele KUCSKO–STADLMAYER: *Európai ombudsman intézmények*. Budapest, ELTE, 2010.

KUKORELLI

KUKORELLI István: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei. In: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994.

KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS

KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2003.

KURTÁN–SÁNDOR–VASS

KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László: *Magyarország politikai évkönyve 1991.* Budapest, Ökonómia Alapítvány, 1991.

KÜPPER

Herbert KÜPPER: A helyi önkormányzás joga. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009.

LÁPOSSY (2011)

LÁPOSSY Attila: Áthatás–átvétel – az alkotmánybírósági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. *De iurisprudencia et iure publico*, 2011/2.

LÁPOSSY (2013)

LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3.

LAPSÁNSZKY

LAPSÁNSZKY András: A hírközlési szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” hatáskörének sajátosságai a közigazgatás szervezeti rendszerében. In: *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára.* Győr, SZIE, 2010.

LOCKE

John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról.* Budapest, Gondolat, 1986.

MAJTÉNYI B.

MAJTÉNYI Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012.

MAJTÉNYI L.

MAJTÉNYI László: *Ombudsman.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.

MCGLOSKEY

Robert MCGLOSKEY: Az amerikai Legfelsőbb Bíróság. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés.* Budapest, Eto-print, 1995.

MÉRŐ

MÉRŐ László: *Az érzelmek logikája.* Budapest, Tericum, 2010.

MOLNÁR (1994)

MOLNÁR Miklós: A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira. In: *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről.* Budapest, KJK, 1994.

MOLNÁR (1996)

MOLNÁR Miklós: A jogalkotási rendszer reformjának irányairól. In: *Közigazgatás és jogalkotás*. Budapest, Unió, 1996.

MONTESQUIEU

Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000.

MÜLLER

MÜLLER György: A kormány testületi jellegéről. *Közjogi Szemle*, 2011/4.

PACZOLAY (1995)

PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és joghatárán. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto-print, 1995.

PACZOLAY (2006)

PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Ocipe Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

PACZOLAY (2007)

PACZOLAY Péter: A köztársasági elnök. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban*. Budapest, HVG Orac, 2007.

PACZOLAY (2009)

PACZOLAY Péter: Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében. *Pénzügyi Szemle*, 2009/4.

PACZOLAY et al. (2009)

Péter PACZOLAY – Lóránt CSINK – Diána MECSEI: Fields of Competence of the Constitutional Court. In: Péter PACZOLAY (ed.): *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court*. Budapest, 2009.

PACZOLAY (2010)

PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Adám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010.

PACZOLAY (2012)

PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

PÁLNÉ KOVÁCS (2008)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus, 2008.

PÁLNÉ KOVÁCS (2012)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Megyék új szerepben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7–8.

PANYI

PANYI Béla: Az ügyészség alkotmányos helyzete és utasíthatósága. *Ügyészek Lapja*, 1995/4.

PETRÉTEI (1996)

PETRÉTEI József: Jogállam és hatalommegosztás. In: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, JPTE, 1996.

PETRÉTEI (1997)

PETRÉTEI József: Az ügyészség alkotmányjogi helyzetéről a Magyar Köztársaságban. *Magyar Jog*, 1997/3.

PETRÉTEI (2008)

PETRÉTEI József: A köztársasági elnöki tisztségről. In: *Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2008.

PETRÉTEI (2009)

PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.

PETRÉTEI (2010a)

PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint Magyarország államfője. *Jura* 2010/2.

PETRÉTEI (2010b)

PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője. *Jogtudományi Közöny*, 2010/11

PETRÉTEI (2013)

PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.

POKOL (2000)

POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, SZTE, 2000.

POKOL (2003)

POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég, 2003.

POLT – VARGA

POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2013.

POLYÁK

POLYÁK Gábor: Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban. [PhD tanulmányok 1.] Pécs, PTE – ÁJK Doktori Iskola, 2004.

PUSZTAI

PUSZTAI László: Korszerű ügyészség az ezredfordulón. *Ügyészek Lapja*, 1995/4.

## REIF

Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

## ROUSSEAU

Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Kolozsvár, Kriterion, 2001.

## SÁRI (1990)

SÁRI János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. *Társadalmi Szemle*, 1990/10.

## SÁRI (1993)

SÁRI János: A rendeleti jogalkotás. *Társadalmi Szemle*, 1993/7.

## SÁRI (1995)

SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995.

## SÁRI (1996)

SÁRI János: Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, JATE ÁJK, 1996.

## SÁRI (2003)

SÁRI János: A köztársasági elnök. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris, 2003.

## SCHANDA – BALOGH Zs.

SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK, 2011.

## SCHMIDT

SCHMIDT Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Acta Juridica et Politica, 1996.

## SMUK

SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat, 2008.

## SÓLYOM (2002)

SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselése a jelenben. In: *Eörsi Gyula emlékkönyv 1922–1992*. Budapest, HVG Orac, 2002.

## SÓLYOM (2007)

SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, 2007.

## SÓLYOM (2009)

SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédélmezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2.



SÓLYOM (2011a)

SÓLYOM László: „A kétharmad nem tört szám” *Heti Válasz*, 2011. 04. 27. <http://hetivalasz.hu/itthon/a-ketharmad-nem-tortszam-37159> (2012)

SÓLYOM (2011b)

SÓLYOM László: Előszó. In: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG Orac, 2011.

SOMODY (2006)

SOMODY Bernadette: Adalékok az ombudsman–intézmény fogalmához. In: *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2006.

SOMODY (2008)

SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH, 2008.

SOMODY (2010)

SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE, 2010.

SOMODY (2011)

SOMODY Bernadette: Fórum. *Fundamentum*, 2011/1.

Soós (2012a)

Soós Andrea Klára: Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. *Infokommunikáció és Jog*, 2012/5–6.

Soós (2012b)

Soós, Andrea Klára: Hungarian Data Protection Authority’s Maximum Fine Against Slovakia–Based Website Operator Raises Important Questions. *Bloomberg BNA World Data Protection Report*, Volume 12, Nr. 9., September 2012.

STUMPF

STUMPF István: Kormányzati kihívások, erős végrehajtó hatalom, világos kormányzati stratégia. *Magyar Közigazgatás*, 2006/3–4.

SZABÓ J.

SZABÓ József: *Ki a káoszból, vissza Európába*. Budapest, Kráter, 1993.

SZABÓ L.

SZABÓ Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról. Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1.

SZABÓ M. (2012)

SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírársági Szemle*, 2012/2.

SZABÓ M. (2013)

SZABÓ Máté: Az ombudsmani intézmény az új Alaptörvény kilenc hónapjának tapasztalatai alapján. In: *Harmincketedik jogász vándorgyűlés*. Budapest, 2013.

SZABÓ M. – HAJAS (2008)

SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről (1988–2008). In: *Magyarország politikai évszadzskönyve*. <http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/>

SZABÓ M. – HAJAS (2011)

SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1998–2008). In: SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok – alapvető jogok?* Budapest, Kairosz, 2011.

SZALAI

SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 2011/2.

SZEDER

SZEDER Gyula: *A jogállamiság államszervezési összefüggései; az ügyészség helye és szerepe a szocialista jogállamiság megvalósulásának folyamatában*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1988.

SZENTE

SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2.

SZENTPÉTERI NAGY

SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4.

SZIKLAY

SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Európában és Magyarországon*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2012.

TAK

Peter J. P.TAK: *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.

TAKÁCS

TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/6–7.

TAMÁS (1997)

TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.

TAMÁS (2010)

TAMÁS András: Bíróságok igazgatása. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Láttelei közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKÉ JÁK, 2010.

TEMESI

TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/12.

TILK (2002)

TILK Péter: Az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok viszonya a Magyar Köztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/4.

TILK (2010)

TILK Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK, 2010.

TILK (2011)

TILK Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8.

TILK (2012)

TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1.

TÓTH G. A. (2009)

TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009.

Tóth G. A. (2012)

TÓTH Gábor Attila: „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel”. *Fundamentum*, 2012/4.

TÓTH M.

TÓTH Mihály: Érvek az ügyészség kormány alá rendelése mellett. *Ügyészek Lapja*, 1999/6.

TRÓCSÁNYI (1990)

TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 1990/6–7.

TRÓCSÁNYI (2006)

TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006.

TRÓCSÁNYI (2012)

TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

TRÓCSÁNYI – BADÓ

TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK, 2005.

TRÓCSÁNYI – CSINK

TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, államszerkezet. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

TRÓCSÁNYI – SCHANDA

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

VARGA (2004)

VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004.

VARGA (2008)

VARGA Zs. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Budapest, OBH, 2008.

VARGA (2009)

VARGA Zs. András: A közigazgatás fogalma és alkotmányos meghatározottsága. In: PÁTYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.

VARGA (2012a)

VARGA Zs. András: Az Országgyűlés független szervei. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

VARGA (2012b)

VARGA Zs. András: Az ügyészség. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

VARGA (2012c)

VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012.

VARGA (2013)

VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5.

VEREBÉLYI

VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5.

VINCZE

VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/3. (megjelenés alatt)

ZLINSZKY (2007)

ZLINSZKY János: A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben. *Debreceni Szemle*, 2007/1.

