

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

**Alkotmányi alapelvek
 az Alaptörvényben**

A magyar Alaptörvény *legfontosabb általános jellegű alkotmányi alapelvei* az Alapvetés című részében található.¹ E rész a magyar alkotmányos berendezkedés legfontosabb politikai-hatalmi, illetve gazdasági-társadalmi viszonyaira vonatkozó előírásokat – alkotmányi *alapelveket, érték meghatározásokat, állami célokat és feladatokat*, valamint az Alaptörvényre és a jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket – foglalja össze. Az itt található alapelvek „az Alaptörvény egészét áthatják, rendezőelvként szolgálnak mind az alapjogi, mind az államszervezeti rész tekintetében.”²

Az alkotmányi alapelveket megfogalmazó rendelkezések *egyetemes értékeket* juttatnak kifejezésre, *fő irányokat* és *igényeket* fogalmaznak meg, az alkotmány és az alkotmányos berendezkedés *lényegét, jellegét* és *struktúráját* döntő módon határozzák meg, ezért ezeket gyakran *alkotmányi princípiumokként* is jelölik.³ Az alkotmányi alapelvek *értéktartalmat hordozó*,⁴ absztrakt *normatív* előírások, az alkotmány definitív, önmeghatározó rendelkezései, amelyek lényege alkotmányértelmezés

tárgya.⁵ Szerepük többretű: önálló alkotmányos mérceként szolgálhatnak, értelmezési segédletet jelentenek, mert megnevezik azokat az alapvető politikai-filozófiai elveket, amelyeken az Alaptörvény alapul.⁶ Az Alapvetésben szereplő alkotmányi alapelvek többféleképpen csoportosíthatók. Az *általános alkotmányi alapelvek* az Alaptörvény – és ennek következtében a jogrendszer – egészére gyakorolnak kiemelkedő és meghatározó befolyást.⁷ Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” A B) cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a „*közhatalom forrása a nép*”, míg ugyanennek a cikknek a (4) bekezdése kimondja, hogy a „*nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*”⁸ A korábbi Alkotmányban is hasonló tartalommal szereplő rendelkezéseket⁹ az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte, ennek során kibontotta és konkre-

¹ „Az alapelvek jelentős része az alkotmány bevezető fejezetében elhelyezkedő, alapozó rendelkezések körébe illik, és ezért itt fogalmazandó meg.” Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 40. o.

² Az Alaptörvény B) cikkhez fűzött indokolása. „Ilyen alkotmányos elv az állam szuverenitásának külső oldalát megtestesítő függetlenség, a többpártrendszerre épülő demokrácia, valamint a jogállamiság.” Uo.

³ Az alkotmányi alapelvekről lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 89-90. o.

⁴ „Az alkotmányok egyre szélesebb körben fogalmazzák meg a társadalmi, gazdasági, politikai rendszerre vonatkozó – elnevezésük szerint is – alapelveket, amelyek politikai-társadalomfilozófiai alapértékeknek számítanak.” Sári János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 178. o.

2014/1.

⁵ Vö. Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 142-143. o. „Az értelmezésen múlik, hogy lehetséges-e ezeket koherens rendszerként szemlélni.” Uo.

⁶ Jakab András: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 137. o. 26. margószám

⁷ Az alkotmányi alapelvek nemcsak a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogkövetés részére tartalmaznak támpontokat, konkrét tartalommal kitöltendő kereteket, hanem determinatív szerepet töltenek be az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek konzisztenciája, a teljes normaállománya és egyes rendelkezései autentikus és autoritatív – tehát hiteles és kötelező – értelmezésének koherenciája számára is. Vö. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. Jura 2002. 1. szám 7. o.

⁸ Az Alaptörvény B) cikke fenntartja a korábbi Alkotmány legfontosabb alapelveit: a jogállamiság és a demokrácia elvét, továbbá államformaként a köztársaságot, így ezek garanciális összetevői – amelyeket az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége bontott ki – továbbra is érvényesülhetnek.

⁹ Jakab András szerint az Alaptörvény B) cikke érdemi változást nem jelent, a korábbi alkotmányi rendelkezéseket tartalmazza, nyelviileg elegánsabb, tartalmilag csiszoltabb formában. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 187. o.

tizálta a szuverenitás, a demokrácia, és a jogállam alkotmányjogi jelentését.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontja szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíró-sági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Alkotmánybíróság azonban úgy foglalt állást, hogy a testület „az újabb ügyekben vizsgálendő 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 figyelembevételével 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 alkotmánybíró-sági 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, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételemé.”¹⁰

Az alapelveket tartalmazó rendelkezésekből következően szükséges megvizsgálni a *szuverenitás* problémáját, amely egyrészt a hatalom eredetével és gyakorlásával, illetve a függetlenség kérdésével áll szoros kapcsolatban, másrészt a *demokratikus jogállam* fogalmát, amely Magyarország – mint állam – lényeges

ismérveit fejezi ki.¹¹ Indokolt továbbá áttekinteni azokat az alapelveket, amelyek az Alaptörvény által kialakított *gazdasági rend* szempontjából kiemelkedő jelentőségűek.¹² Ilyennek tekinthető a gazdaság *két legfontosabb alapértéke* – az *értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága* – amelyeken Magyarország gazdasága alapszik.¹³

A) A szuverenitás¹⁴ elve

A *szuverenitás* alkotmányjogi megközelítésben a *hatalom eredetével, jellegével, működésével, korlátozásával és ellenőrzésével* kapcsolatos kérdések *szabályozásának problematikáját* öleli fel, mivel az *alkotmány határozza meg a hatalom forrását és gyakorlásának legfontosabb jogi keretét*. A hatalom eredetének és alanyának megjelölése az alkotmányos demokráciák alaptörvényében a *népszuverenitás* kinyilvánítását jelenti. Az államhatalom működésére, gyakorlására vonatkozóan pedig az alkotmány alakítja ki az állami hatalom mechanizmusának (az uralomnak) a normatív, formalizált rendjét. A magyar Alaptörvény idézett rendelkezése – „a közhatalom forrása a nép” – ha expressis verbis nem is, de lényegét tekintve egyértelműen a *népszuverenitás* elvét rögzíti. Az Alaptörvény rendelkezik a *jogszuverenitás* sajátos megnyilvánulásáról, valamint megta-

¹¹ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 64

¹² Az Alaptörvény L) cikkében megfogalmazott, a házasság és a család védelmére vonatkozó alapelv jellegű rendelkezését – szoros alapjogi összefüggése miatt – az alapvető jogok körében célszerű tárgyalni.

¹³ Alaptörvény M) cikk (1) bek.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy a szuverenitás fogalmának – jelentősége ellenére – nincs egyértelműen és általánosan elfogadott meghatározása. A szuverenitás fogalmát ugyanis a történelmi fejlődés során különböző összefüggésekben használták, és e fogalom tartalma – ennek megfelelően – számottevő átalakuláson ment keresztül. Jelentős eltérés van aszerint is, hogy a szuverenitást jogi vagy politikai értelemben használják-e, illetve a jogi megközelítésen belül alkotmányjogi, államtani vagy nemzetközi jogi szempontból vizsgálják. Az alábbiakban a szuverenitás alkotmányjogi felfogásáról lesz szó. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 175-184. o.

¹⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Indokolás [32] és [33] pont. Megerősítette a 17/2013. (VI. 26.) AB határozat. Indokolás [7] pont. 2014/1.

lálható benne az *állami szuverenitásra* való utalás is.¹⁵

I. A népszuverenitás szabályozása az Alaptörvényben

A népszuverenitás – alkotmányjogi értelemben – a *nép hatalmát* jelenti.¹⁶ A nép hatalma az államilag szervezett társadalomban élő népnek azt a jogát és tényleges lehetőségét juttatja kifejezésre, hogy *szabadon dönt alkotmányos berendezkedéséről*, vagyis az alkotmányozás során – az alaptörvényben rögzítve, többnyire közvetett módon – *meghatározza államiságának lényegét*, különösen az *állam hatalmának* keletkezését és gyakorlásának szabályait, az államszervezet felépítését, a legfontosabb állami szervek rendeltetését és egymáshoz való viszonyát. A *népszuverenitás elsődlegesen a nép alkotmányozó hatalmában* nyer kifejezést, és egyúttal az állami szuverenitás alapja. Az alkotmányozó hatalom az az eredeti és konstituáló hatalom, amely magát az alaptörvényt hozza létre.¹⁷ Ehhez képest minden más hatalom származékos és konstituált hatalom, amely az alaptörvényhez kötött.¹⁸ A nép hatalma *másodlagosan* az alkotmányi keretek között, az alaptörvény által előírt formában – közvetetten, népképviselők útján, vagy közvetlenül, személyes közreműködés formájában – gyakorolható. A népszuverenitás alkotmányjogi értelemben tehát az *állam hatalmának alapja és forrása*.

Az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint a Magyarországon a *közhatalom forrása*

*a nép, és a nép a hatalmát választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja,*¹⁹ egyértelművé teszi, hogy a magyar alkotmányos rendszerben *érvényesül a népszuverenitás* elve, mert a *nép* tekinthető a *közhatalom eredetének*,²⁰ de nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően az Alaptörvényben foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában.²¹ A nép fogalmát az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg. A népszuverenitás szempontjából azonban abból a rendelkezésből, amely szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, továbbá kivételesen közvetlenül gyakorolhatja, az következik, hogy a *nép kategóriája* azokat az egyéneket foglalja magában, akik számára biztosított az országgyűlési képviselők megbízásában, illetve a közvetlen hatalomgyakorlást jelentő döntéshozatalban – az országos népszavazásban – való közreműködés. Ezt az *Alaptörvény a választójog meghatározásával* rögzíti: *minden nagykorú magyar állampolgárnak* joga van ahhoz, hogy az *országgyűlési képviselők választásán* választó és választható legyen,²² valamint *országos népszavazásban részt vegyen*.²³ Ebből következően a választópolgároknak az országgyűlési képviselőválasztáson és az országos népszavazáson való részvétellel kapcsolatos joga egyúttal az Alaptörvényben biztosított *politikai alapjog*,²⁴ amely a népszuvereni-

¹⁹ Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.

²⁰ „Az alkotmányjog nem más, mint a hatalomgyakorlás joga, a népszuverenitásteória az alkotmányos demokrácia alfája és ómegája, a hatalomgyakorlás alanya legitimálja az egész alkotmányos rendszert.” Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 113. o.

²¹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1 pont

²² Vö. az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy a (4) bekezdés szerint „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.” A választójog részletes szabályozását lásd e kötet VI. fejezetének B) I. 2. a) pontjában.

²³ A XXIII. cikk (7) bekezdés 1. mondata szerint „Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”

²⁴ Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való

¹⁵ Megjegyzendő, hogy az új Alaptörvény a korábbi alkotmány több szuverenitási szabályát megtartja, vagy ezeket – az értelmezési kereteket lényegesen nem érintő módosítással – veszi át. Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. (Szerk. uő.) HVG – ORAC, Budapest 2011. 38. o.

¹⁶ A népszuverenitásról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 184-188. o.

¹⁷ Az alkotmányozó hatalom tehát nem az állam szerve, hanem normatív konstrukció, amelynek fő szerepe az, hogy megalkossa az alaptörvényt.

¹⁸ Az alkotmányozó hatalomról lásd – többek között – Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 67-78. o.

2014/1.

tás elvének érvényre juttatását garantálja.²⁵ Az Alaptörvény határozza meg azt is, hogy *kinek nincs választójoga*. Eszerint nem rendelkezik választójoggal az, akit *bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt*.²⁶ Alkotmányos alapelv tehát, hogy a közhatalom forrásaként megjelölt *nép a hatalmát elsősorban választott képviselői útján* – ennek következtében az Országgyűlésen,²⁷ mint legfőbb *nép-képviselési szervezen keresztül* – gyakorolja. A képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességéhez képest a *közvetlen hatalomgyakorlási forma* – az országos népszavazás – *kivételesnek* mondható, és *sajátos viszonyban áll* a képviseleti hatalomgyakorlással: *egyfelől* országos népszavazás *tárgya* csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,²⁸ *másfelől* az Alaptörvény teljes körűen felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben *nem tartható* országos népszavazás.²⁹ Ugyanakkor a kivételesnek mondott hatalomgyakorlási forma *megelőzi a képviseleti hatalomgyakorlást*, mert az *érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező*.³⁰ A népszuverenitás elvének érvényesülését jelentő hatalom – mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő – gyakorlása csak az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően történhet.³¹ Ez a megállapítás egyúttal azt is jelenti, hogy Magyarországon *érvényesül a jogszuverenitás elve*.

jog a népfeltség elvéből következő alkotmányos alapjog. ABH 1991. 527, 528–529

²⁵ Vö. az 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1. pontjával.

²⁶ Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.

²⁷ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

²⁸ Alaptörvény 8. cikk (2) bek.

²⁹ Alaptörvény 8. cikk (3) bek. Ennek részleteit lásd e kötet VIII. fejezetének C) I. 1. a) és b) pontjában.

³⁰ Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat. A (4) bekezdés szerint „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

³¹ „A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát.” 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1. pont 2014/1.

II. A jogszuverenitás kifejeződése az Alaptörvényben

Alkotmányjogi szempontból a jogszuverenitás a jog főhatalom jellegét abban az értelemben ismeri el, hogy minden államhatalmi megnyilvánulásnak alkotmányosnak kell lennie, tehát *az alkotmány szupremáciájának kell érvényesülnie*.³² Ez tehát közelebbről azt jelenti, hogy az alkotmányban megfogalmazott intézményes garanciák biztosítják az államhatalom korlátozását, önkényes gyakorlásának tilalmát, vagyis megteremtik az államhatalom joghoz kötését, a *jogállamot*. A jog főhatalom jellegéből adódóan – az alkotmány megalkotása után – mind a nép, mind az állam hatalma csak az alkotmányi keretek között, az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően gyakorolható. A jogszuverenitást csak a népszuverenitás elsődleges formája – az alkotmányozó hatalomként történő gyakorlása – előzi meg. Az alkotmány elsőbbsége garantálja tehát, hogy az állami jogalkotás, a jogmegóvás és a jogérvényesítés a(z alkotmány)jog uralma alatt állnak. Az alkotmányos állam – eszméje szerint – a jog uralmát jelenti, ebben az értelemben a jog minősül szuverénnek.

Az *Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja*,³³ amely – csakúgy, mint a jogszabályok – *mindenkire kötelező*,³⁴ továbbá érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.³⁵ Kiemelkedő és meghatározó szerepét támasztja alá annak előírása, hogy az *Alaptörvénnyel jogszabály nem lehet ellentétes*.³⁶ Ennek garantálása érdekében az Alkotmánybíróságnak – mint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének – fő szabály szerint lehetősége van arra, hogy hatásköreiben eljárva megsemmisítse az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.³⁷ Mindezek alapján megállapítha-

³² A jogszuverenitás fogalmáról lásd Petréttei: Az alkotmányos demokrácia... 188-189. o.

³³ Alaptörvény R) cikk (1) bek.

³⁴ Alaptörvény R) cikk (2) bek.

³⁵ Alaptörvény C) cikk (3) bek.

³⁶ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

³⁷ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1)-(3) bekezdéseivel.

tó, hogy a magyar jogrendszerben érvényesül az Alaptörvény – mint alkotmány – szupremáciája: Magyarországon az Alaptörvény jeleníti meg a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét, azt a konkrét és normatív rendet, amelyet az államilag szervezett társadalom – mint politikai egység – működésének feltételül és keretül ismernek el.³⁸ Ennek értelmében alkotmányosan az állam egyetlen szerve sem gyakorolhat olyan hatalmat, amely az Alaptörvénnyel ellentétes lenne, és az állam hatalma nem terjeszkedhet túl az Alaptörvény által meghatározott kereten, vagyis az állami szerveknek az Alaptörvény által megállapított keretek között kell tevékenykedniük.

III. Az állami szuverenitás lényege és szabályozása az Alaptörvényben

1. Az állami szuverenitás fogalma³⁹

Az állami szuverenitás az állam mellőzhetetlen fogalmi ismérve, amely az állam tényleges és jogi hatalmát juttatja kifejezésre.⁴⁰ Az állam főhatalma azt jelenti, hogy az adott társadalom fennálló és érvényesülő hatalmi viszonyrendszerében az államnak – mint sajátos hatalmi szervezetnek – kitüntetett pozíciója van: az állam a legális és legitim kényszerítés alkalmazásának monopóliumával rendelkezik, és az államon belül minden más közhatalommal rendelkező testület a hatalmát az államtól vezeti le. Az állam a főhatalma alapján végzi a belső közügyek intézését és a nemzetközi kapcsolatok rendezését. Az állami szuverenitásnak szokás belső és külső oldalát megkülönböztetni. A szuverenitás belső oldala az állam önállóságát

és azt a képességét fejezi ki, hogy az alkotmány keretei között önállóan határozza meg és tartja fenn belső állami-jogi rendjét, és a területén lévő természetes és jogi személyek, valamint dolgok felett gyakorolja az állami főhatalmat. A szuverenitás külső oldalát az állam függetlensége, teljes nemzetközi jog- és cselekvőképessége jelenti, vagyis hogy más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt,⁴¹ és a szuverén egyenlőség elve alapján vesz részt.⁴² A külső szuverenitás kiterjed a politikai irányultságra, a nemzetközi kapcsolatok szabad, önálló alakítására.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő „független” jelző Magyarország – mint állam – külső szuverenitását jelenti, mivel a nem független állam nem tekinthető szuverénnek. Az állam külső szuverenitása azonban nemzetközi jogi kérdés, ennek az Alaptörvényben való szerepeltetése deklaráció jellegű. E rendelkezés normatív tartalma az állam nemzetközi szuverenitásáról való lemondás alkotmányos tilalma.⁴³ Az Alkotmánybíróság – az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján – megállapította, hogy a szuverenitás – többek között – az alábbi jogokat foglalja magában: az állam területi épsége és függetlensége sérthetetlen; minden államnak joga van arra, hogy szabadon válassza meg és fejlessze politikai, társadalmi, kulturális rendszerét.⁴⁴ Az állam függetlenségét azonban a nemzetközi jog korlátozza: ez a szuverenitást korlátozó hatás nem valamely államok feletti jogrend által valósul meg, hanem az adott állam önkorlátozása által, mert a nemzetközi jog az államoknak jogegyenlőséget biztosít, vagyis az állam önkorlátozása a nemzetközi szerződések létrehozásában vagy az azokhoz való csatlakozás-

³⁸ Megjegyzendő azonban, hogy e keret csak akkor lehet kellően stabil, ha nem gyakoriak az alaptörvény-módosítások. Ezek ugyanis az Alaptörvény hatalomkorlátozó jellegét is csökkentik.

³⁹ Az állami szuverenitásról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 189-193. o.

⁴⁰ Ez – bizonyos értelemben – az állam hatalmának teljességét jelenti, de e hatalmat az állam egyetlen szerve sem gyakorolhatja sem külön-külön, sem együttesen. Vö. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK és MTA ÁJI, Budapest, 1995. 33. o. Az alkotmányos demokráciában ugyanis az állam hatalma az alaptörvény által konstituált és szabályozott.

2014/1.

⁴¹ 5/2001. (II. 28.) AB határozat. ABH 2001. 86, 89

⁴² A szuverenitás külső oldalával bővebben a nemzetközi jog foglalkozik. „A nemzetközi jog a szuverenitás fogalmával jellemzi az állam helyzetét a nemzetközi közösségben és erre építi fel a nemzetközi jogrendet.” Bruhács János: Nemzetközi jog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 23. o.

⁴³ Vö. Bragyova: i.m. 34-35. o.

⁴⁴ 5/2001. (II. 28.) AB határozat. ABH 2001. 86, 89

ban fejeződik ki.⁴⁵ Magyarország számára alkotmányi követelmény, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.⁴⁶

Az Alaptörvény alkotmányi alapelvként rögzíti, hogy *Magyarország* a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében *együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával*.⁴⁷ Az Alaptörvényben kifejezetten nem jelenik meg a háború elutasításának és az erőszak tilalmának a nemzetközi ius cogens körébe tartozó – a korábbi Alkotmányban szereplő⁴⁸ – elve,⁴⁹ mivel azonban *Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait*,⁵⁰ így ez az elv a kapcsolatokra értelemszerűen továbbra is irányadó. E rendelkezések egyben belső, *alkotmányos korlátot* jelentenek az állam külpolitikájának, nemzetközi kapcsolatainak alakítására is, mivel a *béke, a biztonság és a fenntartható fejlődés* kiemelt alaptörvényi értékeknek számítanak.⁵¹ Elvi szinten megjelenő törekvést és követelményt – egyben állami célt és feladatot – tartalmaz az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint *Magyarország* az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében *közreműködik az európai egység megteremtésében*.⁵² A célmeghatározás – tartalmi garanciákkal – kifejezésre juttatja valamennyi európai integrációs, harmonizációs, nemzetek feletti és nemzetközi regionális együttműködés iránti elkötelezettséget.⁵³

⁴⁵ Vö. az 5/2001. (II. 28.) AB határozattal. ABH 2001. 86, 89

⁴⁶ Vö. az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével.

⁴⁷ Alaptörvény Q) cikk (1) bek.

⁴⁸ A korábbi Alkotmány 6. § (1) szerint „[a] Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől.”

⁴⁹ Chronowski: Szuverenitás... 42-43. o.

⁵⁰ Alaptörvény Q) cikk (3) bek. 1. mondat

⁵¹ Chronowski: Szuverenitás... 43. o.

⁵² Alaptörvény E) cikk (1) bek.

⁵³ Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az Alaptörvény. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. 59. o.

2014/1.

Az Alaptörvény tartalmazza az ún. *Európa-klauszult*, amelynek Magyarország uniós tagsága szempontjából van kiemelt jelentősége: ez teremti meg az alkotmányi alapját és keretét annak, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként részt vehessen. Az *Európai Unió* nem állam, hanem *szupranacionális szervezet*, amelyet a *tagállamok* az európai uniós szerződéssel hoztak létre, és amelyre a közös célok elérése érdekében *hatásköröket* ruháztak.⁵⁴ Az Unió *értékközösség*,⁵⁵ amely a tagállamok közötti *szolidaritáson* is alapul,⁵⁶ továbbá a *jog térsége* is: belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesítésén alapuló térség.⁵⁷ Az Unió a célkitűzéseit a szerződésekben *ráruházott hatáskörök keretein belül* valósítja meg:⁵⁸ a hatáskör-átruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.⁵⁹ A hatáskör-átruházás lehetővé tétele miatt – mivel ez állami főhatalmi jogosítványokat (pl. jogalkotás, végrehajtás, bíraskodás) érint – az Alaptörvényben kell rögzíteni, hogy *Magyarország* az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében

⁵⁴ Lásd Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2010/C 83/01) [a továbbiakban EUSz.] 1. cikkét.

⁵⁵ „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” EUSz. 2. cikk. (1) bek.

⁵⁶ „Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.” EUSz. 3. cikk (1) bek.

⁵⁷ „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.” EUSz. 3. cikk (2) bek.

⁵⁸ EUSZ. 3. cikk (6) bek.

⁵⁹ Vö. az EUSz. 5. cikk (2) bekezdésével.

nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a *többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja*.⁶⁰ E rendelkezés tehát meghatározza a hatáskör-átruházás *célját* (a tagállamként való részvétel érdekében), *mértékét* (szükséges mértékig), *eszközét* (nemzetközi szerződés alapján) és a *hatáskörök gyakorlásának módját* (többi tagállammal közösen, az Unió intézményei útján). A hatáskör-átruházó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges.⁶¹ E szabályt kell alkalmazni minden esetben, ha nemzetközi szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul.⁶²

Az Alaptörvénynek a *nemzetközi és európai együttműködést előíró rendelkezései* szerint a hatályos nemzetközi szerződések Magyarországot továbbra is jogállamiságra, demokráciára, továbbá az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére és érvényesítésére kötelezik,⁶³ vagyis a magyar állam *belső és külső szuverenitása szempontjából kiemelkedő jelentőségű* van.

2. Az állami szuverenitás összetevői

Arra a kérdésre, hogy milyen előfeltételek esetében tekinthető adott állam szuverénnek, különböző válaszok *születtek*. *Az egyik meghatározás szerint az állami szuverenitás az állam főhatalmát* jelenti a *területe és a népessége fölött*, és mint ilyen, minden állam lényegi ismérve, amelyek az állam jogi fogalmának meghatározó elemei.⁶⁴ Ebben a megközelítésben az állami szuverenitás jogi értelemben az ún. *felsőjogokkal* (főhatalmi jogosítványokkal)

ragadható meg.⁶⁵ E jogok közül kiemelkedik a *főhatalom gyakorlásával összefüggő felségjogok* köre: az államhatalom gyakorlásaként a törvényalkotás joga, a kormányzást és a végrehajtó hatalom gyakorlását biztosító jogosítványok, a jogalkalmazó és a bírói (igazságszolgáltató) hatalom, és a külügyi hatalom.⁶⁶ A főhatalmi jogosítványok mellett a szuverén állam rendelkezik a *területi és a személyi felségjoggal is*, amelyek az állam területével és népességével összefüggésben értelmezhetők: a *területi felségjogot az állam a területe felett*, a *személyi felségjogot pedig a népessége felett* gyakorolja. Ennek alapján indokolt megvizsgálni e három tartalmi elemet: a) *az állami főhatalmat*, b) *az államterületet*, és c) *a népességet*.⁶⁷

a) *Az állami főhatalom* az állam felépítésére, lényegére és funkcionálására vonatkozó *alapvető viszonyt* jelent, amelyet az alá- fölérendeltség, valamint a *parancsolás* és az ennek való *engedelmség* jellemez.

Az állam főhatalma abban a *lehetőségben és tényben* fejeződik ki, hogy a *társadalmi viszonyokat rendezni* és alakítani képes, a *társadalmi együttélést irányító* funkciója van. Ezért egyrészt jogot teremtő és formáló, másrészt az ebben foglaltaknak érvényt szerző effektív képességgel kell rendelkeznie. Az államilag szervezett társadalom rendjének megteremtésében és érvényre juttatásában az állam eredményesen alkalmazza a *parancsolást*, amely főként jogi előírások formájában jelenik meg, és az ezeknek való *engedelmség érdekében* jogosult különböző jellegű kényszert

⁶⁵ Az állami szuverenitás jogi kategóriákkal történő meghatározása feltételezi az állami főhatalom jogosítványok általi megragadhatóságát, amit összefoglaló elnevezéssel a felségjogok jelölnek. Lásd erről Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 191-192. o.

⁶⁶ A külügyi hatalomról lásd Petrétei József: A „külügyi hatalom” kérdése az alkotmányban. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 271-289. o.

⁶⁷ „Az ország területét, határait és ezzel összefüggésben az országlakosok körét az alkotmány közvetlenül nem határozza meg, hanem azokat a jogforrásokat intézményesíti, amelyekben a magyar állam mindezeket – más államokkal közösen – kialakítja.” Tóth G.: i.m. 142. o.

⁶⁰ Alaptörvény E) cikk (2) bek.

⁶¹ Alaptörvény E) cikk (4) bek.

⁶² Vö. a 22/2012. (V. 11.) AB határozat rendelkező részével.

⁶³ Chronowski: Az Unió... 61. o.

⁶⁴ Az állam jogi fogalmáról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 243-261. o.

2014/1.

alkalmazni, amely *végső formájában* a tényleges *fizikai erőszak érvényesítését* jelentheti. Erre vonatkozóan az államnak *hatalmi monopóliuma* van, amely alatt az az elv értendő, hogy a legális (jogilag biztosított) kényszerítő erőt *csak maga az állam* gyakorolhatja, illetőleg *csak az engedélyével* gyakorolható. Az államban a hatalmi monopólium megjelenítését és érvényesítését hatalmi szervek és intézmények, továbbá a kialakult hatalmi viszonyok biztosítják, amelyet az állami szervek és intézmények, valamint az államszervezet jelenítenek meg. Az *alkotmányos demokráciákban az állam főhatalma* az állampolgárok közössége által képződő hatalomként fogható föl, és *nem tekinthető korlátlanak*: az állam főhatalma az alkotmányból vezethető le és az alaptörvény által korlátozott.

Az állam szuverén főhatalma *oszthatatlan* – de az államhatalomból következő egyes feljogosultságok különböző szervekhez hozzárendelhetők – továbbá elvileg *kizárólagos*, de az állami hatalomgyakorlás feltételezi a legitimitást. Az Alkotmánybíróság szerint az *állami főhatalom kizárólagossága* azt is jelenti, hogy *az állam nemzetközi kapcsolataiban a főhatalmi jogosítványairól rendelkezhet*: nemzetközi kötelezettségeket vállalhat,⁶⁸ és az államok szuverenitását nemzetközi szerződéssel, vagy belső elhatározásból – megfelelő szintű jogszabállyal – korlátozhatják.⁶⁹

Az állami főhatalom szabályozásával összefüggésben az *Alaptörvény rögzíti*, hogy a magyar állam működése a *hatalom megosztásának elvén* alapszik.⁷⁰ Ennek az alapvető rendelkezésnek a megvalósulását bizonyítják az egyes állami szervek feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szervezeti és eljárási garanciák, illetve szabályok, valamint az Alaptörvénybe foglalt összeférhetet-

lenségi rendelkezések.⁷¹ A hatalomgyakorlásnak az állami szervekre való felosztása pusztán a *fő funkciók szerinti megosztás*, ami *nem mond ellent az állambatalom egysége elvének*, mert e szervek mindenkor tevékenységét az államnak számítják be, vagyis az állam hatalma – mint egész – egyes részének tekinthető: az állam különböző szervei együttesen gyakorolják a főhatalmat, tehát az állam főhatalmának csak a gyakorlását osztják meg az állam nevében eljárók között.⁷²

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében *kényszer alkalmazására az állam jogosult*.⁷³ E rendelkezés az *állam erőszak-monopóliumát* írja elő,⁷⁴ amelynek azonban – a jogállami elvre tekintettel – jogon kell alapulnia, joghoz kötöttnek kell lennie, és a jog által korlátozott módon, csak meghatározott normasértésekre vonatkozó reakcióként – legtöbbször csak ultima ratióként – gyakorolható.⁷⁵ Az Alaptörvény azonban lehetővé teszi – törvényben meghatározottak szerint – az *önvédelemhez való jogot*,⁷⁶ amely *kívétel szabályt* jelent az állami erőszak-monopólium alól.⁷⁷ Ennek indoka lehet, hogy az állam a jogi tárgyakra irányuló támadásokat nem képes megfelelő időben és hatékonyan elhárítani, de a privát erőszak sem lehet tetszőleges, erre csak törvényben meghatározottak szerint van lehetőség.⁷⁸

⁶⁸ Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 220, 232

⁶⁹ Vö. a 36/1999. (XI. 26.) AB határozattal. ABH 1999. 320, 322

⁷⁰ Alaptörvény C) cikk (1) bek. 2014/1.

⁷¹ Vö. a 2/2002. (I. 25.) AB határozattal. ABH 2002. 41, 51. Megjegyzendő azonban, hogy e jelentős alapelv megvalósulását az alkotmány valamennyi államszervezeti normájának és az alkotmányos gyakorlatnak is tükröznie kell. Chronowski: Az Unió... 63. o.

⁷² Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 260. o.

⁷³ Alaptörvény C) cikk (3) bek.

⁷⁴ Jakab András: Az új Alaptörvény... 187. o.

⁷⁵ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 259. o.

⁷⁶ Az Alaptörvény V. cikke szerint „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”

⁷⁷ Jakab: Az új Alaptörvény... 208. o.

⁷⁸ Ilyen esetben a privát erőszak megengedése a fennálló jogrend megtartására és nem a megváltoztatására irányul. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 259. o.

b) Az államterület⁷⁹ az a földrajzi térség, amely fölött az állam minden más állam kizárásával területi főhatalmat gyakorol. Magyarország államterületét az államhatár jelöli ki. Az államhatár azoknak a – nemzetközi szerződésben meghatározott – képzletbeli függőleges síkoknak az összefüggő sorozata, amelyek Magyarország területét a légtérben, a föld (víz) felszínén, valamint a föld (víz) mélyében a szomszédos államok területétől elválasztják.⁸⁰

Az államterület tehát háromdimenziós kiterjedésű, vagyis nemcsak a Föld felszínét – a szárazföldi és vízi területet – jelenti, hanem magában foglalja – a világűrre terjedően – az ezek feletti légteret,⁸¹ és elvileg lefelé, a Föld középpontja felé terjed.⁸² Az állam területét más állam területétől, a nyílt tengertől és a világúrtól az államhatár⁸³ választja el. Az állam

területi felségjoga tehát határainál végződik, mivel vele szemben általában a szomszédos állam területi felségjoga áll. Az államterület felett az állam területi felségjoga teljességét és kizárólagosságát érvényesíti.⁸⁴ A területi felségjog teljessége az államhatalomnak az az aspektusa, ami szerint az állam a szárazföldi, a vízi és a légi területén található emberek, jogi személyek és dolgok felett az uralmát gyakorolja. A területi felségjognak mindazok alá vannak rendelve, akik az állam területén tartózkodnak.⁸⁵ A területi felségjog kizárólagossága szerint adott állam területén idegen államok – az állam hozzájárulása nélkül – semmiféle tevékenységet nem fejthetnek ki, azaz az idegen állam főhatalmának befolyását az állam a területi felségjoga alapján megtilthatja.⁸⁶ A területi felségjog ezáltal a területi szuverenitás eleme.⁸⁷ Az államterület részének kell tekinteni az ún. „úszó és repülő” államterületeket. Úszó államterületnek minősülnek az állam lobogóját viselő hadihajók, amelyek kivétel nélkül, még az idegen kikötőkben is megőrzik ezt a jellemzőjüket, míg az állam lobogóját viselő kereskedelmi hajók esetében ez teljes mértékben csak a nyílt tengeren érvényesül.⁸⁸

⁷⁹ Az államterületről lásd részletesebben Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 243-248. o.

⁸⁰ A határvonal lehet mesterséges vagy természetes, a mesterséges határvonalat ki kell jelölni (demarkáció). Mivel a határokat nemzetközi szerződésekben állapítják meg, a határvonalat először térképen jelölik ki (delimitáció).

⁸¹ A légitér jogi helyzete járulékos, azaz mindig osztozik az alatta fekvő terület jogi helyzetével. A nemzetközi jog szabályai szerint minden államot megilleti a teljes és kizárólagos szuverenitás a területe feletti légtérben. Ez azt jelenti, hogy külföldi állam repülőgépek engedély nélküli berepülése sérti a területi állam szuverenitását. Az államok azonban megengedik az államterületnek minősülő légitér más államok általi használatát, de joguk van kijelölni az útvonalat és a magasságot (az ún. légifolyosókat). A külföldi légi jármű köteles tiszteletben tartani a területi állam repülési szabályait. Vö. Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 183. o. és Bruhács: i.m. 139. o. Bár nincs egyértelmű nemzetközi jogi szabály a légitér és a világűr elhatárolására, a világűr – ellentétben a légitérrel – nem áll az állam szuverenitása alatt. Vö. Bruhács: i.m. 149. o.

⁸² „A Föld középpontja elvileg valamennyi állam közös határpontja, gyakorlatilag azonban az állami szuverenitás 1-2 km-nél mélyebben nem érvényesülhet, hiszen Földünk belsejének fizikai viszonyai lehetetlenné teszik a tényleges birtokbavételt, lévén a Föld belseje folyékony és tüzes anyag.” Nagy: i.m. 152. o.

⁸³ „Az államhatár látható vagy megragadható része az a vonal, mely a Föld felszínén megállapított határpontokat köti össze. Figyelemmel arra, hogy az állam területe egy szabálytalan gömbcikk, azaz nemcsak a Föld felszínére, hanem az alatta és felette levő térre is 2014/1.

kiterjed, az államhatár valójában az e vonalra merőlegesen állított sík.” Bruhács: i.m. 81. o.

⁸⁴ Vö. Jogi lexikon. 587. o.

⁸⁵ Ez alól csak a diplomáciai mentességet élvezők jelentenek kivételt.

⁸⁶ Ez alól azonban bizonyos kivételek vannak, azaz a területi felségjogot a nemzetközi jog korlátozhatja. A korlátozások a következők lehetnek: nemzetközi szolgálat, vagy egyéb, az idegen államot megillető jogosítványok (pl. bérlet), a nemzetközi szomszédjog, és a közérdekű korlátozások. Vö. Nagy: i.m. 156-162. o.

⁸⁷ Területi szuverenitásként adott területnek valamely államhoz – ennek saját államterületeként – való nemzetközi hozzárendelését jelölik. Egyedül a „területi szuverén” jogosult arra, hogy államterületéről rendelkezzen. Alapvetően egyedül ez kompetens arra is, hogy e területen kifejtse államiségét.

⁸⁸ A parti tengeren a nemzetközi idegen kereskedelmi hajó elvben szintén a lobogó szerinti állam területe, azonban bizonyos esetekben a hajóra itt már kiterjedhet a parti állam joghatósága is. A kereskedelmi hajó, miután kikötött a kikötőben, már a parti állam területének minősül, azaz a parti állam joghatósága alá kerül. Nagy: i.m. 140. és 182. o.

Repülő államterületnek kell tekinteni az államban lajstromozott⁸⁹ repülőgépek fedélzetét.⁹⁰

Magyarország *jelenlegi határait* – a II. világháborút Magyarország vonatkozásában lezáró – 1947. évi február hó 10. napján Párizsban kelt békeszerződés állapítja meg, amelyet az 1947. évi XVIII. törvény *cikkelyezett be*, és az 1947. szeptember 15-én lépett hatályba.⁹¹ Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nem fogalmazza meg alapelvi szinten az állam kötelezettségeként az állam létének és területi integritásának védelmét,⁹² ugyanakkor a Magyar Honvédség alapvető feladatáknak jelöli meg – többek között – Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmét.⁹³ A *Honvédségnek* – mint Magyarország fegyveres erejének – *feladat-meghatározásából* következik, hogy az *állam gondoskodik létének és integritásának külső támadásokkal szembeni védelméről*, és az ehhez szükséges intézmény és szervezett eszköz létrehozásáról.⁹⁴

Az *államterület* – mint az állam szuverenitásának eleme – *egyszerre földrajzi-lakóhelyi, valamint állami-jogi kategória.*⁹⁵ Az *első objektív* tagozódást jelent, amely *természeti egységeket és településeket*, illetve ez utóbbiak vonzáskörzetét foglalja magában. Az *utóbbi* olyan *közjogi kategóri-*

ák meghatározását jelenti, amelyek az állam térbeli kiterjedésének konkrét egységeiként kerülnek megállapításra. Az államterület belső tagolásának kérdése ugyanis része az állami szuverenitásnak, az állam a saját területe felett szabadon rendelkezhet, vagyis jogszabályok útján maga határozza meg területi tagolását. Az *Alaptörvény szerint* Magyarország területe *fővárosra, megyékre, városokra és községekre* tagozódik,⁹⁶ a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.⁹⁷ Ennél részletesebb szabályozást azonban az Alaptörvény nem tartalmaz.⁹⁸ A területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiságnak a szintjeit, és eligazításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításakor is.⁹⁹ Ezért fontos követelmény, hogy az *állam területi tagozódása stabil legyen*, ugyanakkor a gazdaság fejlődése és az egyes területek fejlesztése a térségi kapcsolatok és a területi beosztás átalakításának szükségességét is indokolhatják. Így a társadalmi, gazdasági, politikai változások miatt az állam területi tagozódásának módosíthatónak is kell lennie, mert a túlzottan merev és megváltoztathatatlan területi beosztás a fejlődés gátjává válhat. A helyes megoldást a törvényalkotónak olyan szabályozással kell biztosítania, amely meghatározott esetekben és feltételekkel teszi lehetővé a változtatást.¹⁰⁰

⁸⁹ A repülőgépeket megfelelő jelzésekkel kell ellátni és lajstromozni kell, amelyre vonatkozóan nemzetközi egyezmény részletes rendelkezéseket tartalmaz.

⁹⁰ A katonai repülőgépek mindenütt, a polgári repülőgépek pedig csak menet közben minősülnek a lajstromozó állam területének, de ez alól is vannak kivételek. Uo.

⁹¹ E szerződés lényegében a trianoni békeszerződés szerint állapította meg a magyar államterületet, a kisebb módosítások Magyarország hátrányára történtek.

⁹² A korábbi Alkotmány 5. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.”

⁹³ Alaptörvény 45. cikk (1) bek.

⁹⁴ Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 371-372. o.

⁹⁵ Lásd erről Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 248. o., és Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 15-16. o.

2014/1.

⁹⁶ Ezekhez a területi egységekhez meghatározott közigazgatási terület tartozik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az ország területe az egyes települések közigazgatási területe szerint felosztott.

⁹⁷ Alaptörvény F) cikk (2) bek.

⁹⁸ Az egyes területi egységekkel kapcsolatos részletesebb szabályozást a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) tartalmazza. Lásd pl. a Mötv. 98. §-át az új község alakításáról, a 104. §-át a városrányilvánításról. A Mötv. 125. § (4) szerint az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.

⁹⁹ Vö. az Alaptörvény F) cikkéhez fűzött indokolással.

¹⁰⁰ Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonságot sérti, ha a jogi szabályozás nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az egyes községek, városok közigazgatási határai megváltoz-

Az Alaptörvényben szereplő területi tagozódás alapján megállapítható, hogy Magyarország *unitárius* (egységes) állam, mert területén nincsenek külön államisággal rendelkező alakzatok, Magyarország alkotmánya, államszervezete és jogrendszere egységes.¹⁰¹

c) A népesség felett az állam *személyi felségjogát* érvényesíti. A népesség *kétféle* értelemben határozható meg. Az állam *jogi népességét* a magyar állampolgárok *összessége* alkotja, amely *nem azonos a tényleges népességgel*, vagyis Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárok *összességével*.

Mindkét kategóriától eltér az *állam lakossága*, vagyis lakóhelyük szerint az államhoz tartozó személyek *összessége*, akik nagyrészt (de nem teljesen) *magyar állampolgárok*, de lehetnek *külföldiek*, akik nem magyar állampolgárok, illetve *hontalanok*, vagyis olyan személyek, akiket saját törvényei szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. Mindazok a lakossághoz sorolandók tehát, akik *Magyarország területén életvitelszerűen tartózkodnak*. A lakosságba beletartoznak az ideiglenesen távollévők (pl. a rövid időre külföldre utazók) is, de sem az állam területén átmenetileg tartózkodók (pl. turisták), sem pedig az állandóan külföldön tartózkodó magyar állampolgárok nem sorolhatók ide. Ez utóbbiak viszont mindaddig, amíg magyar állampolgárok, az állam jogi népességéhez tartoznak.

A magyar állam szuverenitása szempontjából *idegennek* (a népességhez nem tartozónak) *minősül* minden olyan személy, aki nem magyar állampolgár. A nem magyar állampolgárok lehetnek *külföldiek* – vagyis más állam állampolgárai –, illetve *hontalan* személyek, akik egyetlen állammal sem állnak állampolgársági viszonyban.¹⁰²

tathatók. Vö. a 66/2002. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2002. 376, 383

¹⁰¹ A magyar állam területén ún. autonóm területi egységek sincsenek.

¹⁰² Vö. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 2. § bek. b) pontjával. „A szakirodalom ezt tekinti de iure hontalanságnak, szemben a de facto hontalanság-2014/1.

A *külföldiek* – közjogi jogállásuk (státusuk)¹⁰³ alapján – *többféle kategóriába* sorolhatók. A *szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása szempontjából* a külföldi lehet *egyfelől* az ún. *Európai Gazdasági Térség (EGT) állampolgára*, aki döntően (de nem kizárólagosan) uniós polgár,¹⁰⁴ és rendelkezik a szabad mozgás és tartózkodás uniós jogával.¹⁰⁵ *Másfelől* külföldi a *harmadik országbeli állampolgár*, aki ezzel az uniós joggal nem rendelkezik, ezért rá Magyarország területére való beutazáskor és tartózkodáskor más szabályok

gal, amikor valakinek látszólag, névlegesen van állampolgársága, ám ténylegesen nincs, mert nem tudja azt bizonyítani, vagy nem tudja gyakorolni az abból fakadó jogokat (például nem szavazhat, nem kap útlevelet, konzuli védelmet stb.)” Papp Imre: A külföldiek. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 253. o. 3. l. Az idézett törvény szerint hontalan személynek a de iure hontalan számít.

¹⁰³ „Formai szempontból az egyének legáltalánosabb közjogi jogállását konstruáló szabályozásnál egyaránt tekintetbe kell venni a nemzeti (belső), a nemzetközi és az európai közösségi normákat. Pusztán a normák keletkezése és hatóköre alapján azonban érdemben nem lehet a jogállás meghatározásához szükséges kereteket kirajzolni, mert egymásra épülnek, egymásba átfolyanak. E három jogréteg egyidejű figyelembe vétele magával hozza, hogy nem beszélhetünk állandó, időtálló státusokról sem, mert valamely szabályozási réteg bizonyosan mozgásban van, miként az egész modernitás az időhöz való viszony átalakulásával jár.” Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó, Budapest 2004. 11. o.

¹⁰⁴ Uniós polgár mindenki, aki az Európai Unió valamelyik tagállamának állampolgára. Vö. az EUSz. 9. cikkével.

¹⁰⁵ Az EGT állampolgár – a magyar állampolgár kivételével – az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgára, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személy. Lásd a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § (1) bekezdését. Az EGT állampolgárok rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás uniós jogával.

vonatkoznak.¹⁰⁶ A *menedékjog* esetében a külföldiek és hontalanok – státusuk szerint – lehetnek *menekültek, oltalmazottak* vagy *menekültek*.¹⁰⁷ A külföldiek tartózkodása lehet *jogszerű és jogszerűtlen*, a jogszerű tartózkodás célja lehet munkavállalás, tanulás, gyógykezelés stb.¹⁰⁸

A *külföldiekre* és a *hontalanokra* – magyarországi tartózkodásuk alatt – a *magyar állam területi felségjoga* terjed ki: kötelesek Magyarországon alkotmányos rendjét tiszteletben tartani, jogszabályait megtartani és a magyar hatóságok intézkedésének eleget tenni.

Az *állam jogi értelemben vett népességét* tehát azok a természetes személyek együttesen alkotják, akik az *állammal állampolgársági viszonyban állnak*, függetlenül tartózkodási helyüktől, vagyis akár végleges, akár átmeneti szándékkal más államban – külföldön – élnek. Az *állampolgárság* a természetes személyeknek meghatározott *államhoz fűződő, jogilag is szabályozott speciális viszonya*, amelyben mind az államnak, mind a személynek pontosan körülhatárolható jogai és kötelességei vannak.¹⁰⁹ Az állampolgárság tehát az *egyénnek az államhoz való tartozását* határozza meg. Az állampolgárság – és az ezt szabályozó állampolgársági jog – közvetlen összefüggésben áll az állami szuverenitással, mivel az *állami szuverenitás minden jegye kizárólag az állampolgároknak terjed ki*: az állam *személyi felségjogot* gyakorol felettük, függetlenül tartózkodásuktól.

¹⁰⁶ Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt.

¹⁰⁷ Vö. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 1. § (1) bekezdésével.

¹⁰⁸ A külföldi hármaskötésben áll: alanya az emberi jogoknak, amelyek tiszteletben tartását attól az államtól kell kérnie, amelynek éppen a területén van (joghatósága alatt áll), továbbá alávetettje a területi állam jogrendszerének, különösen idegenjogának, valamint a származási országa állampolgáraként, az abból fakadó kötelezettségek is elkísérik, bár a konzuli jog révén jogvédelemre is számíthat. Tóth: i.m. 157. o. „A hontalanok helyzete azért kiszolgáltatottabb, mint az állampolgársággal rendelkező külföldieké, mivel főszabályként egyetlen állam »védelme« alatt sem állnak.” Papp: i.m. 243. o.

¹⁰⁹ Az állampolgárságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 248-257. o., továbbá e könyv V. fejezetét.

2014/1.

Ennek értelmében a magyar állampolgárok külföldi tartózkodásuk alatt is be kell tartaniuk a magyar jogszabályokat. Mivel a magyar állampolgár külföldön az ottani állam területi felségjoga alatt is áll, a külföldre pedig magyarországi tartózkodása alatt – a magyar állam területi felségjoga mellett – kiterjed államának személyi felségjoga is, ezért elképzelhető a területi és személyi felségjog közötti kollízió.¹¹⁰

Az Alaptörvény *egyfelől állami feladatként* fogalmazza meg, hogy *Magyarország védelmezi állampolgárait*,¹¹¹ vagyis e rendelkezés – feladatnormaként – a magyar állampolgárok *általános védelmének* feladatát írja elő az állam számára.¹¹² *Másfelől* a magyar állampolgárok *alapvető jogosultságaként* biztosítja, hogy *külföldi tartózkodásuk ideje alatt* Magyarország védelmét élvezzék.¹¹³ Ennek következtében az *államot* – az alapjogból adódó – konkrét és objektív intézményvédelmi *kötelezettség* terheli. E kötelezettség teljesítésének az állam a diplomáciai védelem eszközével tesz eleget.¹¹⁴

Az állami szuverenitásból adódóan az *állam határozza meg* azokat a feltételeket, amelyek között *állampolgárai az állam területét elhagyhatják*, illetőleg azokat, amelyek a *külföldiek szá-*

¹¹⁰ Az állam területi felségjoga előtt a másik állam személyi felségjog rendszerint meghajol. Vö. Nagy: i.m. 140. o. Elvileg a területi és a személyi felségjog jogilag egyenlő értékű, de az az állam, melynek területén a külföldi tartózkodik, helyzetének hatékonysága miatt hatékonyabban tudja érvényesíteni jogszabályait, mivel a külföldi az állam tényleges hatalma alatt áll. A személyi felségjogot gyakorló állam lépése az lehet, hogy saját állampolgárának problémáját államközi ügyé transzformálja a diplomáciai védelem eszközével, illetve az el nem ismerés módszeréhez folyamodik. Bruhács: i.m. 237. o.

¹¹¹ Alaptörvény G) cikk (2) bek. Az állampolgársággal összefüggő jogokról lásd e kötet V. fejezetének B) I. pontját.

¹¹² Ez alatt – tág értelemben – nemcsak a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelme értendő, hanem az állampolgároknak Magyarországon a külső támadásokkal, illetve a belső jogsértő cselekményekkel szembeni védelme is. Így az államnak olyan intézményekkel és eszközökkel kell rendelkeznie, amelyek megfelelő védelmet nyújtanak állampolgárai számára.

¹¹³ Alaptörvény XXVII. cikk (2) bek.

¹¹⁴ A diplomáciai védelem fogalmáról és gyakorlásának feltételeiről lásd Bruhács: i.m. 241. o.

mára a be- és a kiutazást, valamint az állam területén tartózkodást lehetővé teszik.¹¹⁵ Az Alaptörvény szerint *mindenkinek* – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – joga van a *szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához*.¹¹⁶ A Magyarország területén tartózkodó *külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani*, de a csoportos kiutasítás tilos.¹¹⁷ *Magyar állampolgárt azonban Magyarország területéről nem lehet kiutasítani*, és a magyar állampolgár *külföldről bármikor hazatérhet*.¹¹⁸

Az adott állam *állampolgárainak összességét* – alkotmányjogi értelemben – szokás *államalkotó népként* jelölni.¹¹⁹ Az *államalkotó nép politikai sorsközösséget* és rendszerint olyan *kulturális közösséget alkot*, amelyik a nyelv, a mentalitás, a technika, a művészet és a tudomány által kifejezett *sajátos életformában nyilvánul meg*. Az államalkotó népnek azonban *nem kell egységes nemzetnek*¹²⁰ lennie, különböző nyelvű, kultúrájú és vallású népcsoportok is államalkotó néppé egyesülhetnek adott államban.

Magyarországon *az Alaptörvény a népet ismeri el a szuverenitás letéteményesének*. Magyarország *de facto magyar nemzeti állam*, mivel *állampolgárainak túlnyomó többsége magyar nemzetiségű*.

¹¹⁵ E szabályok megállapításánál természetesen figyelembe kell venni a nemzetközi és az uniós jogot is, mert ezek az állam általi szabályozás korlátaiként jelentkeznek.

¹¹⁶ Alaptörvény XXVII. cikk (1) bek.

¹¹⁷ Alaptörvény XIV. cikk (1) bek. 2. és 3. mondat. A részletes szabályozást lásd a 2007. évi I. és II. törvényekben.

¹¹⁸ Alaptörvény XIV. cikk (1) bek. 1. mondat

¹¹⁹ A külföldiek és a hontalanok azonban nem tagjai az államalkotó népnek, még akkor sem, ha az állam területén tartózkodnak; rájuk az állam területi felségjoga terjed ki.

¹²⁰ A nemzet fogalmának rendkívül sokféle meghatározása ismert, és a különböző államokban eltérő jelentéstartalmat hordoz attól függően, hogy a politikai nemzet (államnemzet) vagy a kulturális nemzet felfogást vallják. Az előbbi szerint azok tekinthetők a nemzethez tartozónak, akik az állam polgárai, míg az utóbbi szerint a nemzethez – mint sajátos közösséghez – tartozást a közös nyelv, kultúra, eredet stb. határozza meg, függetlenül attól, hogy az egyén mely állammal áll állampolgársági viszonyban. Lásd erről e kötet II. fejezetének B) II. 2. b) pontját, valamint Petrét: Az alkotmányos demokrácia... 185-188. o.

2014/1.

Ugyanakkor az Alaptörvény *de jure nem* nyilvánítja Magyarországot magyar nemzeti állammá, sőt úgy rendelkezik, hogy a *Magyarországon élő nemzetiségek*¹²¹ *államalkotó tényezők*,¹²² a magyar *politikai közösség részei*.¹²³ A nemzetiségeknek államalkotó tényezői szerepük betöltése érdekében Alaptörvényben biztosított joguk van az Országgyűlés munkájában – sarkalatos törvény szerinti – részvételre.¹²⁴ Mivel a nemzetiséghez tartozó személyek egyúttal *magyar állampolgárok is*, ezért *ők beletartoznak az államalkotó nép kategóriájába*, de nem sorolhatók a – kulturális értelemben felfogott – magyar nemzet fogalmába. Alkotmányjogi értelemben viszont *nem minősülnek az államalkotó nép részének azok a magyar nemzetiségű*, de *nem magyar állampolgárok*, akik – vagy akiknek felmenőik – a békeszerződések folytán akarataikon kívül kerültek kisebbségi sorba, és az ún. utódállamokban nagy számban, többségükben földrajzilag pontosan meghatározott területen élnek, és az adott utódállammal állnak állampolgársági jogvi-

¹²¹ A nemzetiség – törvényi meghatározás szerint – minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. 2011. évi CXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, 1. § (1) bek. E törvény 1. melléklete határozza meg azt is, hogy nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

¹²² Alaptörvény XXIX. cikk (1) bek. 1. mondat.

¹²³ Alaptörvény preambuluma

¹²⁴ Alaptörvény 2. cikk (2) bek. A magyar választási rendszer biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek számára az országgyűlési képviseletet, mert lehetővé teszi az országos nemzetiségi listán kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzését is – az ehhez szükséges szavazatszám (kedvezményes kvóta) megállapításával, illetve azoknak a nemzetiségeknek a számára, amelyek így sem képesek mandátumhoz jutni, a nemzetiségi szószóló megbízását. Emellett az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

szonyban,¹²⁵ de *magyar nemzetiségüként a magyar kulturális nemzet részei*. Az Alaptörvény tudatosan nagy hangsúlyt helyez az *egységes magyar nemzet összetartozására*, vagyis a magyar kulturális nemzethez tartozók összekapcsolására és összefogására. Ezért *állami feladatként* írja elő a Magyarország határain kívül élő magyarok sorsáért viselt felelősséget. Az államnak elő kell segítenie e közösségek fennmaradását és fejlődését, támogatnia kell magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, továbbá a szülőföldön való boldogulásukat, valamint elő kell mozdítania együttműködésüket egymással és Magyarországgal.¹²⁶

3. Az állami szuverenitást kifejező szimbólumok

Az *állami szuverenitás*nak az egyes történelmi korszakokban különböző *szimbólumai* vol-

¹²⁵ Akik viszont közülük magyar állampolgársággal is rendelkeznek, a magyar államalkotó nép kategóriájába tartoznak.

¹²⁶ Alaptörvény D) cikk. E célt szolgálja a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény. Eszerint a Magyarországgal közvetlenül szomszédos hat államban (Ausztria kivétel) lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyek – függetlenül attól, hogy magyar állampolgárok vagy sem – meghatározott kedvezményekre és támogatásokra jogosultak. Ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, a törvény hatálya e személlyel együtt élő házasújsra és közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre akkor is kiterjed, ha magát nem vallja magyar nemzetiségűnek. Nem terjed ki a törvény hatálya arra a személyre, aki magyar állampolgárságát önként tett nyilatkozata alapján veszítette el, továbbá akinek magyar állampolgárságát azért vonták vissza, mert azt csalárd módon szerezte meg, valamint aki Magyarország területén bevándorolt, letelepedett, menekült vagy menedékes jogállást szerzett. Vö. a 2001. évi LXII. törvény 1. § (2) és (3) bekezdéseivel. Pl. a 2007. évi II. törvény 27. § (1) bekezdése szerint nemzeti vízumot, illetve nemzeti tartózkodási engedélyt az a nemzetközi szerződésben meghatározott harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a magyar nyelv megőrzése, ápolása, a kulturális, nemzeti önazonosság megőrzése, államilag elismert közép- vagy felsőfokú oktatásban való részvételen kívül oktatás, illetve tanulmányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, a családgyejesítést kivéve, családi kapcsolatok erősítése érdekében kíván Magyarország területén tartózkodni.

2014/1.

tak.¹²⁷ Az *állami szimbólumok* azok az ismertetőjelek és megjelölések, amelyek az *államiság létét*, és az e keretek között élő *társadalom egyívé tartozását fejezik ki*. Minden állam felségjoga, hogy állami szimbólumait meghatározza, mivel az állam szuverenitását az *állami jelképek* juttatják kifejezésre. E körbe sorolható a *felsőjelvényekről*¹²⁸ – a címerről és a zászlóról –, a himnuszról, a kitüntetésekéről, az állami és nemzeti ünnepekről való döntés. Bizonyos szempontból ide tartozik az állam fővárosáról – mint az állam központi székhelyéről – való rendelkezés is.

Az Alaptörvény az *Alapvetés című részében* határozza meg Magyarország felségjelvényeit¹²⁹ – a *címert* és a *zászlót* –, illetve más állami (nemzeti) szimbólumait:¹³⁰ a *himnusz*t,¹³¹ a *nemzeti és állami ünnepeket*,¹³² valamint a *fővárost*.¹³³ Ezek tehát a magyar állam szuverenitásának alkotmányban rögzített *közjogi szimbólumai*. Bizonyos értelemben az állami és nemzeti szimbólumok körébe sorolható a *magyar nyelv hivatalos nyelvként* való rögzítése,¹³⁴

¹²⁷ A szimbólumok olyan jelképek, amelyekkel eszméket, gondolatokat, értékeket jelenítenek meg. Az állami szimbólumok az állam önkifejezésének részei, különösen kiemelkedő formái, de egyidejűleg minden államiság egyik szükséges elemei is. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. I. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1984. 282. o.

¹²⁸ A felségjelvények alatt adott államnak azokat a jelvényeit értik, amelyekkel az állam legfőképp területi szuverenitását, felségjogát vagy egyéb nemzetközileg elismert jogát jelzi, és amelyek az adott állam hatalmát, de egyúttal a nemzeti egység gondolatát is szimbolizálják. Vö. Bihari Ottó: Államjog. Tankönyvkiadó, Budapest 1987. 181. o.

¹²⁹ Alaptörvény I) cikk (1) és (2) bek.

¹³⁰ A nemzeti jelképek büntetőjogi védelemben is részesülnek. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 334. §-a szerint „[a]ki nagy nyilvánosság előtt Magyarország himnuszát, zászlaját, címerét vagy a Szent Koronát sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, illetve azokat más módon meggyalázza, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

¹³¹ Alaptörvény I) cikk (3) bek.

¹³² Alaptörvény J) cikk

¹³³ Alaptörvény F) cikk (1) bek.

¹³⁴ Alaptörvény H) cikk

és a forint Magyarország hivatalos pénznemeként történő meghatározása.¹³⁵

a) Az Alaptörvény értelmében *állami* (nemzeti) *jelképek* – a címer és a zászló – *kettős funkciót* hordoznak, amelyeket az alkotmány meg is határoz: *egyrészt a magyar államisághoz* kötve ad pontos leírást és képi megjelenítést e jelképekről, *másrészt* meghatározásukkal jelzi, hogy ezek a magyar nemzet szimbólumaként is használhatók, az állami szuverenitás és függetlenség mellett a nemzethez – mint közösséghez – tartozás kifejezői is.¹³⁶ Az Alaptörvény arról is rendelkezik, hogy a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható, továbbá a címer és a zászló *használatának részletes szabályait, sarkalatos törvény* határozza meg.¹³⁷ A sarkalatos törvény tehát megállapítja a használati szabályokat és korlátokat: a címert inkább az államisághoz kötődő, azt kifejező jelképként, míg a zászlót a nemzeti érzés kifejezésének hagyományos jelképeként szabadabb, kevesebb megkötéssel használható szimbólumként szabályozza.¹³⁸

aa) Az *állami címer* adott *államnak* a heraldika szabályai szerint alkotott, pajzsba foglalt *állandó hivatalos jelvénye*,¹³⁹ amelyet hivatalos okiratain és pecsétjein használ. *Magyarország címere* hegyes talpú, hasított pajzs, amelynek első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármashalomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt van. A pajzs a magyar Szentkorona nyugszik.

¹³⁵ Alaptörvény K) cikk

¹³⁶ Vö. az Alaptörvény I) cikkéhez fűzött indokolással.

¹³⁷ Alaptörvény I) cikk (4) bek. E feladatának az Országgyűlés Magyarország címerének és zászlójának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény megalkotásával tett eleget.

¹³⁸ Vö. a 2011. évi CCII. törvény általános indokolásával.

¹³⁹ Vö. Jogi lexikon. 30. o. Az Országgyűlés 1990-ben az Alkotmány módosítása kapcsán – visszatérve a történelmi hagyományokhoz – állami címerként az ún. koronás kiscímert fogadta el.

2014/1.

A címer és a zászló használatáról szóló sarkalatos *törvény fokozott védelemben részesíti az ország címerét*. Konkrétan felsorolja azokat a közhatalmi feladatokat ellátó szerveket, illetve az ilyen jellegű feladatot is végző szerveket és személyeket, akiknek a címer használatát a hivatali feladataik ellátása során *külön engedély nélkül* biztosítja.¹⁴⁰ Más költségvetési szerv tekintetében a felügyeletüket ellátó miniszter részére teszi lehetővé a címerhasználat módjának meghatározását.¹⁴¹ A címert a bankjegyen fel kell, az állampapíron és a pénzürmén fel lehet tüntetni. A közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szerveken kívül ugyanakkor – foglalkozásuk, tevékenységük gyakorlása során – *mindenki másnak tiltja az ország címerének használatát*, de e tilalom alól törvény vagy törvény felhatalmazásán alapuló jogszabály tehet kivételt.

A sarkalatos törvény szerint a *köztársasági elnök a két angyallal mint pajzstartóval* ellátott, a *miniszterelnök és az Országgyűlés elnöke a cserfajággal és olajjával övezett* címer használatára is jogosult.

ab) Az alaptörvényi rendelkezés szerint *Magyarország zászlaja* három, egyenlő szélességű,

¹⁴⁰ A 2011. évi CCII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint Magyarország címerét az Országgyűlés, az országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a Költségvetési Tanács, a Kormány tagja, a központi államigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a bíróság, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség és a közigazgatási feladatot ellátó szervek, továbbá ezek hivatalai, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a köztestületek, valamint a felsoroltak képviselőit jogosult személyek a hivatali feladataik ellátása során engedély nélkül használhatják, továbbá helyezhetik el az épületeiken és helyiségeikben.

¹⁴¹ A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címerének Magyarország címerétől jól megkülönböztethetőnek kell lennie. Ezek szakszerű és a címertani hagyományoknak megfelelő megalkotásának elősegítése érdekében a Kormány Nemzeti Címer Bizottságot működtet. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat a címerének megalkotása vagy módosítása előtt kikéri a Bizottság véleményét. Vö. a 2011. évi CCII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdéseivel.

sorrendben felülről piros, fehér és zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe. A nemzeti ünnepeken az ország lobogóját katonai tiszteletadással kell az Országház előtt felvonni. A lobogó a zászlóval azonos színű, de a zászlótól eltérően nem rúdra erősítik, hanem zsinórral vonják fel az őrfára. A sarkalatos törvény előírja a közjogi méltóságok, az állami és önkormányzati szervek, illetve közintézményeik által használt középületeken vagy azok előtt Magyarország zászlójának, vagy lobogójának állandó jellegű kitűzését (felvonását).¹⁴² A közterületeket a nemzeti ünnepeken – önkormányzati rendeletben meghatározott módon – fel kell lobogózni.

A magyar tengeri és folyami hajók, továbbá egyéb vízi járművek az állami felségjog jelzésére a zászlóval azonos háromszínű lobogót használnak a hajózásról szóló nemzetközi szerződések irányadó rendelkezéseivel összhangban.¹⁴³ A Magyar Honvédség hadihajói az állami felségjog jelzésére hadilobogót használnak.¹⁴⁴

A nemzethez tartozás kinyilvánítása céljából magánszemély a címert és a zászlót (lobogót) – az ezekről szóló sarkalatos törvényben foglalt korlátozások megtartásával – használhatja. A címernek és a zászlónak (lobogónak) a nemzeti ünnepek, az ezekhez kapcsolódó és egyéb társadalmi – különösen politikai, gazdasági, tudományos – rendezvény, nemzeti jellegű más megemlékezés, valamint katonai tiszteletadás alkalmával történő eseti használata megengedett. Ilyenkor a címerrel ellátott

zászló, lobogó használatára is lehetőség van.¹⁴⁵ A címer és a zászló (lobogó) használata során azonban mindenki köteles megőrizni azok tekintélyét és méltóságát.¹⁴⁶

b) A nemzeti jelképek között kerül meghatározásra Magyarország himnusza: Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.¹⁴⁷ Az állami (nemzeti) himnusz valamely nép és állam együvé tartozását, sorskérdéseit, nemzeti karakterét, hazafias érzéseit művészi erővel kifejező hivatalos ünnepi dal. A himnusznak emellett bizonyos, a szuverenitást kifejező szerepe is van.¹⁴⁸ A himnusz meghatározása és tisztelete az állam politikai önértékének, alkotmányos életének és a nemzeti egység kifejezésének egyik jelentős ügye.¹⁴⁹

c) A nemzet és az állam kiemelkedő történelmi eseményeinek, sorsfordulóinak felidézését és megbecsülését szolgálják a nemzeti és az állami ünnepek, mert az ezekhez kapcsolódó eseményeknek a magyar történelmi sorsközösség átélése, valamint a nemzeti összetartozás tudatának ápolása és erősítése szempontjából lényeges és meghatározó jelentőségük van.

Az Alaptörvény teljes körű felsorolást ad a nemzeti ünnepekről. Eszerint Magyarország nemzeti ünnepei:¹⁵⁰

- március 15. napja, az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc emlékére;
- augusztus 20. napja, az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére;
- október 23. napja, az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékére.

Az Alaptörvény a nemzeti ünnepek közül augusztus 20-át hivatalos állami ünneppé nyilvánította. Az állami ünneppé nyilvánítás az álla-

¹⁴² Az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a Kúria épületére, illetve épülete előtt, továbbá a köztársasági elnök és a miniszterelnök hivatali épületére, illetve épülete előtt elhelyezett zászlót (lobogót) napnyugtától napkeltéig meg kell világitani. 2011. évi CCII. törvény 7. § (3) bek.

¹⁴³ A hajók lobogóhasználatának részletes szabályait a hajózásról szóló jogszabályok és nemzetközi szerződések állapítják meg. A gyakorlat az, hogy a hajó orrán annak az államnak a lobogóját helyezik el, amelynek a felségjoga a hajóra kiterjed, míg a tatján azt, amelynek a területén a hajó közlekedik.

¹⁴⁴ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 63. § (3) bekezdését.

2014/1.

¹⁴⁵ Vö. 2011. évi CCII. törvény 11. § (3) bekezdésével.

¹⁴⁶ 2011. évi CCII. törvény 12. §

¹⁴⁷ Alaptörvény I) cikk (3) bek.

¹⁴⁸ A nemzetközi szokás szerint ugyanis, amennyiben a magyar államot hivatalosan képviselő személy (pl. a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke) hivatalos külföldi látogatáskor a másik országba érkezik, úgy a fogadásánál a himnuszt el kell játszani. Bihari: i.m. 183. o.

¹⁴⁹ Vö. Ádám Antal: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1988. 94. o.

¹⁵⁰ Alaptörvény J) cikk (1) bek.

miság megünneplése, az állami kitüntetések adományozása, valamint egyéb, a protokolláris és diplomáciai kapcsolatokban szokásos érintkezések szempontjából indokolt.

d) Az Alaptörvény rögzíti, hogy a Magyarország fővárosa Budapest.¹⁵¹ A főváros az országnak az a települése, amely az országban különleges szerepet tölt be, és sajátos helyzete van: az *állami élet centruma*, az államfőnek, az Országgyűlésnek, a Kormánynak és az állam más központi szerveinek, valamint a diplomáciai képviseleteknek a székhelye. Budapest Magyarország legnagyobb városa, jelentős gazdasági, tudományos, kulturális és idegenforgalmi központ is. A főváros természetes földrajzi egységet, *egyetlen települést* alkot, amely 23 kerületre tagolódik.¹⁵² Budapest önkormányzata is sajátos: *kétszintű önkormányzata* (a főváros önkormányzati rendszere) a *fővárosi (területi) és a kerületi (települési) szintű önkormányzatokból* áll. A fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköréit is elláthatja.¹⁵³

e) Magyarországon a *hivatalos nyelv a magyar*.¹⁵⁴ Ebből az alaptörvényi rendelkezésből következik, hogy a *hivatalos eljárásokban a magyar nyelv használata általánosan kötelező*, de ez nem jelenti azt, hogy ez alól ne lehetne *bizonyos kivétel*. *Egyfelől* az Alaptörvény biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek alanyi jogaként az *anyanyelv-használatot*, amely az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet.¹⁵⁵ *Másfelől* a közigazgatási hatósági és

bírósági eljárásban a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhet, mert ez sértené a tisztességes eljáráshoz való jogot.¹⁵⁶ Az Alaptörvény azt is előírja, hogy Magyarország *védi a magyar nyelvet*.¹⁵⁷ Ez a rendelkezés *államcélként* az állam feladatává teszi,¹⁵⁸ hogy segítse elő a magyar nyelvnek – mint a *kulturális nemzet összetartozása* legfőbb *szellemi örökségének* és legfontosabb *értékének* – ápolását, művelését és védelmét.¹⁵⁹ Az Alaptörvény a *magyar jelnyelvet* – mint a magyar kultúra részét – is az *állam általi védelem* körébe helyezi.¹⁶⁰

f) Az Alaptörvény a *forintot* Magyarország *hivatalos pénznemévé*, vagyis törvényes fizetőeszközevé nyilvánítja.¹⁶¹ A törvényes fizető-

nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 9. § (2) és (3) bek.

¹⁵⁶ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdés. A nyelvhasználat részleteit az eljárási törvények szabályozzák.

¹⁵⁷ Alaptörvény H) cikk (2) bek. A magyar nyelv ápolásának és megóvásának fontosságára a preambulum is utal.

¹⁵⁸ E feladatkörbe tartozhat a magyar nyelv értékeinek feltárása, megóvása és gyarapítása, a nyelvi jelenségek összegyűjtése, rendszerezése, elemzése és értékelése, a magyar nyelvnek az idegenszerűségektől való védelme, a nyelvhelyességi elvek érvényesülésének segítése, az anyanyelvi műveltség terjesztése stb., amelyet az állam különböző eszközökkel segíthet elő.

¹⁵⁹ Vö. Jakab: Az új Alaptörvény... 190. o. Az Országgyűlés a nemzet fejlődését és hagyományainak őrzését egyaránt szolgáló magyar nyelv iránti megbecsülésének kifejezése érdekében a magyar nyelv és nemzetiségről szóló – a magyar nyelvet hivatalossá tevő – 1844. évi II. törvénycikk elfogadásának napját, november 13-át a magyar nyelv napjává nyilvánította. Lásd a magyar nyelv napjáról szóló 66/2011. (IX. 29.) OGY határozatot.

¹⁶⁰ Alaptörvény H) cikk (3) bek. „A jelnyelv egyébként minden nyelven más: a magyar jelnyelv is sajátos jelrendszerrel rendelkezik, amely megkülönbözteti azt bármely más nemzeti nyelv jelnyelvétől.” Jakab: Az új Alaptörvény... 190. o. Lásd még Hadi Nikolett: A jelnyelvi nyelvi státus tartalma hazánkban a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény alapján. Közjogi Szemle 2010. 2. szám 43-51. o., Hadi Nikolett: Fogyatékoság – nyelvi jogok – jelnyelv. Jura 2010. 1. szám 49-58. o.

¹⁶¹ A pénznem adott állam törvényes fizetőeszköze, a fizetési kapcsolatokban használt pénzfajta, a pénz

¹⁵¹ Alaptörvény F) cikk (1) bek. Budapest fővárost az 1872. évi XXXVI. törvénycikk hozta létre.

¹⁵² Lásd az 1994. évi XLIII. törvényt Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról.

¹⁵³ Vö. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (2) és (3) bekezdéseivel, valamint a 22. § (1) és (3) bekezdéseivel.

¹⁵⁴ Alaptörvény H) cikk (1) bek.

¹⁵⁵ A települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség 2014/1.

eszközhöz elfogadási kényszer kapcsolódik, vagyis Magyarországon a forintot mindenkinek el kell fogadnia. A pénznem törvényes fizetőeszközként történő meghatározása és – szükség esetén – módosítása az állam felségjogából következik, így az állami szuverenitás egyik kifejeződése: a *pénznem megállapítása*¹⁶² és a *pénzkibocsátás* mindenhol *állami monopólium*. A pénzkibocsátás Magyarországon kizárólagosan a Magyar Nemzeti Bankot illeti meg.¹⁶³ Magyarország az európai uniós tagsággal vállalta, hogy a forintot euróra cseréli, amennyiben teljesülnek az eurózónához való csatlakozás feltételei. Ez azonban – az alaptörvényi szabályozás következtében – alaptörvény-módosítást igényel.

B) A demokrácia elve

Az *alkotmányos demokrácia* a demokrácia modern, *jogállami formája*; olyan *hatalmi berendezkedés*, amely az *alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül*, azaz az alkotmány – mint jogi alapszabály – határozza meg a nép uralmának keretét és korlátait,¹⁶⁴ állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája tehát *csak akkor* valósul meg, ha a *hatalomgyakorlás az alkotmányhoz*

egyik formája. Fontos funkciója, hogy elszámolási egységnek (általános egyenértékesnek) minősül, és így egyfelől az értékek és árak kalkulációjának mértéke, másfelől értékmegőrző eszköznek számít.

¹⁶² A forintot törvényes fizetőeszközként 1946. augusztus 1-jén vezették be Magyarországon.

¹⁶³ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 23. § (1) bekezdése szerint a bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki. A rendeletben megjelölt határral a forgalomból bevont bankjegyek és érmék elveszítik törvényes fizetőeszköz-jellegüket.

¹⁶⁴ A népszuverenitásnak az a közvetett és közvetlen megvalósulása, amely az államhatalom gyakorlását, illetve az ahhoz való kapcsolódást jelenti, ebben az esetben már csak az alkotmány keretében lehetséges, vagyis az alaptörvény által előírt, meghatározott és korlátozott formában. A népszuverenitás azonban alkotmányozó hatalomként is megnyilvánulhat, amikor viszont nincs kötve az alaptörvényhez, mivel alkotmányt létrehozó, konstituáló hatalom. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 184. o. 2014/1.

kötött, az alaptörvény által szabályozott, és az alkotmányban foglaltaknak érvényt lehet szerezni.¹⁶⁵ A demokrácia elve *szoros összefüggésben áll a népszuverenitással*, és azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusok mind a nép akaratára legyenek visszavezethetőek, és a *nép tagjai* – a választópolgárok – *egyenlő módon* vehessenek részt a *közhatalmi szervek akaratképzésében*.¹⁶⁶

A népnek – mint amorf embertömegnek – azonban nincs saját akarat: a nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarat,¹⁶⁷ de magának a népnek nincs.¹⁶⁸ Ezért a demokráciában a *nép akaratát nem megállapított tény, hanem olyan politikai folyamatot jelent*, amelyben a nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyásolható.¹⁶⁹ A nép akaratát tehát a politikai akaratképzés folyamatában alakul ki,¹⁷⁰ amelyhez nélkülözhetetlen a demokratikus politikai közvetítőrendszer működése.¹⁷¹

¹⁶⁵ Az alkotmányos demokráciában az alkotmány (a jog) elsőbbsége, főhatalma (jogszuverenitás) érvényesül.

¹⁶⁶ Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009. 1. szám 72. o.

¹⁶⁷ Az akarat az embernek az a képessége, hogy a kitűzött cél elérése érdekében tudatos motívumok alapján adott magatartás mellett döntsön.

¹⁶⁸ Küpper: A közvetlen demokrácia... 72. o. „Jellemző azonban a totalitáriánus rendszerekre, hogy ott »a nép akaratát« állandó politikai toposz, amely a totalitáriánus vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből.” Uo.

¹⁶⁹ Küpper: A közvetlen demokrácia... 72. o.

¹⁷⁰ A politikai akaratképzés speciális jelentése szerint azt a folyamatot jelöli, melynek során sokak véleményét, elképzelését és törekvését az ezzel megbízott sajátos intézmények – pl. politikai pártok, érdekszervezetek, polgári kezdeményezések – különböző követelések, programok formájában kifejezésre juttatják annak érdekében, hogy meghatározott politikai-kormányzati döntéseket érjenek el. A politikai akaratképzésről lásd Petrétei: Alkotmányos demokrácia... 16-17. o.

¹⁷¹ A demokratikus politikai közvetítőrendszerrel lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 30-46. o.

Magyarország *Alaptörvénye* nem határozza meg a *demokrácia fogalmát* – és csak a preambulumában utal a népuralomra¹⁷² –, de rendelkezik a demokrácia elvéről, amikor – az állam egyik minőségeként – rögzíti, hogy *Magyarország demokratikus jogállam*. A *demokrácia konkrét formáját* az Alaptörvény egyes rendelkezései juttatják kifejezésre, ezért a demokrácia *alkotmányos demokráciaként* határozható meg. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a *demokrácia fogalma* rendkívül összetett, de tartalmilag jelenti a *különbözőséghez való jogot*, a *kisebbségek védelmét*, az *erőszakról* és az *erőszakkal való fenyegetésről* – mint a konfliktusmegoldás eszközeiről – *való lemondást*.¹⁷³ Demokratikus társadalom nem létezhet *pluralizmus, tolerancia, nyitottság és nyilvánosság* nélkül. A *véleménynyilvánítás szabadsága* a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele.¹⁷⁴ A demokrácia elvének érvényesülése az *európai unió együttműködésből* is következik: az Unió egyik legfontosabb alapértéke a demokrácia, amely minden tagállamban közös értéknek minősül.¹⁷⁵

Az Alaptörvénynek azok az előírásai, amelyek *konstituálják* Magyarország *demokratikus berendezkedését*, és amelyekből következtetni lehet a demokrácia egyes összetevőire, az alábbiakban foglalhatók össze.

a) A *népszuverenitás elvének elismerése* következtében maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a nép a hatalmát elsődlegesen *választott képviselői útján, kivételesen pedig közvetlenül* gyakorolja, ezáltal választ ad a hatalom eredetére, gyakorlására, alapvető intézményeire és *legitimálására*. A demokratikus elv teljesül, ha a hatalom és a hatalomgyakorlás a népre visszavezethető és a nép által legitimált. Az erre szolgáló intézmények egyrészt a *választás* és a *népszavazás* – amelyek az alap-

jogi jellegű részvételt biztosítják¹⁷⁶ – másrészt az *Országgyűlés jellegének meghatározása*, amely szerint a magyar parlament a *legfőbb népképviselői szerv*,¹⁷⁷ és így a népnek a választott képviselői útján történő hatalomgyakorlását teszi lehetővé.¹⁷⁸

b) A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő *választási rendszer*: a választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló *képviselői szerveket konstituálja, legalizálja és legitimizálja*.¹⁷⁹ A *választójog*nak tehát lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosításával érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimációja ne legyen megkérdőjelezhető.¹⁸⁰ A *választás* intézményének szabályozásával kapcsolatosan az Alaptörvény rögzíti, hogy az országgyűlési képviselőket a *választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással*, a választók akaratának *szabad* kifejezését biztosító választáson választják,¹⁸¹ mégpedig rendszeresen – négyévenként – ismétlődő időpontban.¹⁸² Ezáltal teljesül a demokratikus elveken nyugvó, periodikusan visszatérő választás követelménye, amely egyúttal a temporális hatalommegosztás elvének érvényesülését is jelenti: a képviselők csak meghatározott ideig tölthetik be tisztségüket, ezt követően ismételt megerősítésre, újbóli választásra – és ezáltal *legitimálásra* – szorulnak.

¹⁷⁶ Vö. Küpper: A közvetlen demokrácia... 72. o. Vö. továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.

¹⁷⁷ Vö. az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével.

¹⁷⁸ Vö. az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésével.

¹⁷⁹ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat. ABH 2002. 273, 279

¹⁸⁰ 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1 pont

¹⁸¹ Alaptörvény 2. cikk (1) bek.

¹⁸² Az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.

¹⁷² Eszerint „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

¹⁷³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. ABH 1992. 167, 173

¹⁷⁴ „E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkenítőek vagy aggodalmat keltenek.” 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 219, 224

¹⁷⁵ Vö. az EUSz. 2. cikkével.

c) A *demokratikus hatalomgyakorlás* részeként az Alaptörvény elismeri, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések megváltoztatásában *a nép közvetlenül – szavazás útján – is* részt vehet. A közvetlen hatalomgyakorlás elé azonban maga az Alaptörvény állít *korlátot*, amikor *egyfelől* meghatározza, hogy országos népszavazás tárgya *csak* az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet,¹⁸³ *másfelől* olyan tárgyköröket is megállapít, amelyekben *nem lehet* országos népszavazást tartani.¹⁸⁴ A közvetlen demokrácia ezért a népképviseleti szerv – vagyis az Országgyűlés – feladat- és hatáskörével áll szoros összefüggésben. Állami szinten tehát a közvetlen demokrácia a parlamentre – mint törvényhozó hatalomra – vonatkozik; a közvetlen demokrácia révén a nép a parlament döntéshozatalát helyettesítheti vagy befolyásolhatja.¹⁸⁵ Népszavazás elrendelésére *kötelezően vagy mérlegelés alapján* kerülhet sor,¹⁸⁶ de mindkét esetben az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.¹⁸⁷

A népszavazás természetéből adódik azonban, hogy az alkotmányi korlát mellett *az intézménynek a jellegéből adódó korlátai* is vannak: a nép döntéshozatala elé csak igennel vagy nemmel megválaszolható kérdések terjeszthetők.¹⁸⁸ Ebből adódóan a *népszavazás*

képtelen kompromisszumok elérésére, az eredeti koncepció árnyalására vagy adott javaslat részbeni megváltoztatására: döntést csak a *„minden vagy semmi” elv alapján* hozhat. A mai közélet problémái azonban olyan összetett és árnyalt válaszokat igényelnek, amelyeket a pluralista társadalomban csak kompromisszumon alapulva lehet meghozni, mert csak az ilyen döntés számíthat tartós elfogadásra. A *közvetlen demokrácia eljárásaival a kompromisszum legtöbbször elérhetetlen*, ezért a lehetséges válaszok igen-nem alternatívára való leegyszerűsítése *alkalmatlan döntéseket eredményez*.¹⁸⁹

Az alaptörvényi rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása *csak alkotmányi keretek között*, jogilag szabályozott formában valósulhat meg, amely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Ennyiben a népszuverenitásnak ez a kifejeződése a jogszuverenitásnak, az Alaptörvény elsődlegességének alárendelt.

d) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés Magyarország *legfőbb népképviseleti szerve*,¹⁹⁰ vagyis ennél fogva az egész népet képviseli. Az Országgyűlés tehát meghatározott időtartamra választott népképviseleti szerv, és ebből következően a *népszuverenitás közvetett gyakorlója*. Hatáskörei alapján azonban a magyar parlament alapvető *állami döntési jogosultsággal rendelkező szerv* is. E két ismérv alapján megállapítható, hogy a demokratikus elv a *nép közvetett hatalmának megvalósulásaként konstituálja az államhatalmat*. A képviseleti hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom azonban nem korlátlan hatalom, a parlament szintén csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg.¹⁹¹ A népképviseleti szervre is érvényesnek kell lennie annak az alapelvnek, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, vagyis e szerv sem rendelke-

¹⁸³ Alaptörvény 8. cikk (2) bek.

¹⁸⁴ Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

¹⁸⁵ Küpper: A közvetlen demokrácia... 73. o. „Ha az alkotmányok vagy törvények a többi államhatalomban népi részvételt tesznek lehetővé, ez külön formákban történik: az igazságszolgáltatásban az ülnökök a népet képviselik, a végrehajtó hatalomban a törvény különböző tanácsadó, véleményező és adott esetben a döntést érdemben befolyásoló testületeket létesít. Az állampolgárok összessége egyedi döntést sem az igazságszolgáltatásban, sem a közigazgatásban nem hozhat és nem is befolyásolhat.” Uo.

¹⁸⁶ Országos népszavazást kötelező tartani legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Vö. az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével.

¹⁸⁷ Alaptörvény 8. cikk (1) bek. 3. mondat

¹⁸⁸ Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 208-209. o.

2014/1.

¹⁸⁹ Vö. Küpper: A közvetlen demokrácia... 76. o.

¹⁹⁰ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

¹⁹¹ Vö. a 2/1993 (I. 22.) AB határozattal ABH 1993. 33, 36

het koncentrált hatalommal, továbbá a parlament hatalmát a jogállami elv – különösen a közhatalomnak az alapjogokból adódó kötelességei és korlátai – szintén behatárolja.

Ez azonban csak akkor valósul meg, ha az Alaptörvény valóban képes az államhatalom korlátozására, és *nem az alaptörvényi szabályokat igazítják az államhatalmi törekvések érvényesíthetőségéhez*. Az ilyen gyakorlat ugyanis az Alaptörvény hatalomkorlátozó jellegének csorbulását, illetve az államhatalom koncentrációjának veszélyét vetheti fel.

e) Az Alaptörvény – a politikai pluralizmus sajátos szervezeti kifejeződéséeként – elismeri a *többspártrendszer*¹⁹² lehetőségét, amikor rögzíti, hogy a pártok – az egyesülési jog alapján – szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek.¹⁹³ A *pártok* – a politikai akaratképzsében betöltött szerepüknek megfelelően – *közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, de közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak*.¹⁹⁴ A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében részben az Alaptörvény, részben törvények határozzák meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. A többspártrendszer lehetősége a demokráciában azért nélkülözhetetlen, mert ez biztosítja a választások számára a személyi és programalternatívát, illetve a kormányzati hatalomért folyó demokratikus versengést. A *pártok versengése* ugyanis az alkotmányos demokráciában mozgósítja a választókat, mert *kormányzati programalternatívákká alakítja át a társadalmi konfliktusokat és érdekkülönbségeket*, amelyek között a választók dönthetnek.

f) Az Alaptörvény kinyilvánítja a *többségi elv érvényesülését*, amikor úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés – főszabályként – a határozatait a jelenlévő képviselők több mint a felének

szavazatával hozza,¹⁹⁵ illetve az országos népszavazás eredményének megállapításánál is ennek az elvnek az alkalmazását írja elő.¹⁹⁶ Az országgyűlési képviselők választásánál lényegében szintén a többségi elv érvényesül, amelyet a választójogi törvény szabályoz részletesen.¹⁹⁷ Az alkotmányos keretek között működő többségi demokráciák elválaszthatatlan része, hogy a *kisebbség alkotmányos védelemben* részesüljön, ha a többség az Alaptörvény kereteit túllépi.¹⁹⁸ A kisebbség védelmét szolgálja, hogy bizonyos döntések meghozatalához az Országgyűlésben minősített többségre van szükség. A házszabályi rendelkezések több helyen tartalmazznak kisebbségi (ellenzéki) jogokat, illetőleg bizonyos jogok kisebbség általi gyakorlásának lehetőségét. Az alkotmányos demokrácia nem jelenthet abszolút többségi uralmat, mert a többségi uralom csak akkor legitim, ha mindenki szabadsága és egyenlősége, és ezáltal mindenki méltósága a célja.¹⁹⁹

g) Az Alaptörvény a *parlamentáris demokrácia* modelljének megfelelően rögzíti az Országgyűlés és a Kormány között fennálló *sajátos bizalmi és felelősségi viszonyt*. Eszerint az Or-

¹⁹⁵ Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése szerint „[h]a az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. A házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik.

¹⁹⁶ Az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdése szerint az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

¹⁹⁷ Megjegyzendő azonban, hogy az egyéni választókerületben relatív többségi elv érvényesül, függetlenül a résztvevők számától, a listás helyek szétosztása pedig az arányossági elv szerint történik. Vö. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 13-17. §-ait.

¹⁹⁸ Vö. a 66/1997. (XII. 29.) AB határozattal. ABH 1999. 397, 409

¹⁹⁹ Lásd erről Petrétai: Az alkotmányos demokrácia... 24-25. o. A demokrácia mindenképpen a morális egyenlőséget tiszteletben tartó eljárási követelményeket feltételez, mert a többségi szavazás eredménye is csak akkor igazolható, ha az eljárás során az egyenlőség elvét tiszteletben tartották. Vö. Tóth G.: i.m. 154. o.

¹⁹² A többspártrendszer fogalma nem politológiai, hanem csak alkotmányjogi értelemben értendő, és azt juttatja kifejezésre, hogy nem csak egyetlen, hanem több párt megalakíthatósága biztosított.

¹⁹³ Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 1. mondat

¹⁹⁴ Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 2. és 3. mondat 2014/1.

szágyűlés tagjai többségének szavazatával választja meg a miniszterelnököt²⁰⁰ – így juttatva kifejezésre a bizalmát – és dönt a bizalmi kérdésről.²⁰¹ A *Kormány az Országgyűlésnek felelős*,²⁰² a Kormány tagja – a miniszterelnök és a miniszter – a tevékenységéért szintén felelős az Országgyűlésnek.²⁰³ Az Országgyűlésnek a Kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnök személyéhez kötött: a *miniszterelnöktől megvont bizalom* egyúttal a *Kormány bukását* is jelenti.²⁰⁴

h) Az alkotmányos demokrácia kormányzati rendszerében a társadalom érdek- és akarati törekvései a nép politikai akaratképzésének folyamatában, a *hierarchizált közvetítő rendszer* közbeiktatásával jutnak el a kormányzati szervekhez. Ez azt biztosítja, hogy a *társadalom érdekkompromisszumai befolyásolják a meghozandó kormányzati döntések tartalmát*. Ezért a demokrácia fontos összetevője, hogy milyen *érdekegyeztetési mechanizmusokat* alakít ki, milyen *érdekegyeztető fórumokat* alkalmaz azért, hogy a különböző érdektörekvések megjelenhessenek, és eredményes hatást gyakorolhassanak a kormányzati döntéshozatal során.

Az érdekegyeztetés alkotmányos jelentőségére Alkotmánybíróság már korábbi döntésében rámutatott: demokratikus jogállamban a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselése, a társadalmi párbeszéd csatornái kiépítettsége különös jelentőségű. A politikai közösséget alkotó egyes jogalanyok érdekazonossága mentén szerveződött csoportjainak, az érdekvédelmi célú szervezkedés szabadsága alapján létrehozott szervezeteknek a közhatalmat gyakorló szervek döntései meghozatalába való bevonása (a döntésekkel érintettek informálása, véleményének, javaslatainak kikérése és meghallgatása stb.) a széles körű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mecha-

nizmus megteremtésének alapja. Ez kapcsolatban áll a demokratikus jogállamisággal, a demokrácia alkotmányos alapelveinek érvényesülésével, valamint a közügyek informált megvitatásának követelményével is.²⁰⁵

Az Alaptörvény az egyesülési jog körében biztosítja, hogy szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek szabadon alakuljanak és tevékenykedjenek.²⁰⁶ A demokráciának – mint értékhozó elemnek – a tartalmába beletartozik azonban a *széleskörű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus*, függetlenül attól, hogy kötelezi-e a véleményalkotás a döntéshozót. Az Alaptörvény erre vonatkozóan nem tartalmaz előírást.

Az Országgyűlés – elismerve a gazdasági és társadalmi párbeszéd szerepét – a *nemzeti gazdasági és társadalompolitikai stratégiák megvitatására*, a társadalom *különböző érdekcsoportjai közötti konszenzus elősegítése* érdekében, figyelembe véve az Európai Unió többi tagállamának tapasztalatait, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapelveit, törvényt alkotott a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról*.²⁰⁷ A Tanács a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására jött létre. A Tanács az Országgyűléstől és a Kormánytól független, *konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület*, a munkaadói és munkavállaló érdekképviseleti szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány hazai és határon túli képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma.²⁰⁸ A Tanács a legszélesebb nemzeti konszenzus elérésére

²⁰⁰ Alaptörvény 16. cikk (4) bek.

²⁰¹ Alaptörvény 21. cikk

²⁰² Alaptörvény 15. cikk (1) bek. 2. mondat

²⁰³ Vö. az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdésével.

²⁰⁴ Lásd erről részletesen Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 152-156. o. 2014/1.

²⁰⁵ 40/2005. (X. 19.) AB határozat ABH 2005. 427, 444

²⁰⁶ Alaptörvény VIII. cikk (5) bek.

²⁰⁷ Lásd a 2011. évi XCIII. törvényt a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.

²⁰⁸ 2011. évi XCIII. törvény 2. § (2) bek.

törekszik, működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot.²⁰⁹

i) Az alkotmányos demokrácia jellemzője az *alapvető jogok garantálása*, amely a jogállami elv érvényesülése szempontjából is elengedhetetlen. Ennek megfelelően az *Alaptörvény* egyik legjelentősebb előírása, hogy *Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait*. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, amelyek védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.²¹⁰ Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok normatartalmával kapcsolatban korábban rendkívül fontos értelmező tevékenységet végzett. Megállapította, hogy az államnak az egyént jogosultságként megillető szubjektív alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelessége nem merül ki e jogok megsértésétől való tartózkodásban, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, ami szervezeti és jogi garanciák megteremtését jelenti.²¹¹ A szubjektív alapjogok védelme mellett *tehát* az államot *intézményvédelmi kötelezettség* is terheli.²¹² Az állam az alapjog objektív védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, és az alapjog védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza.²¹³ Az *objektív jogvédelem tehát szélesebb körű*, mint az alanyi jog konkrét védelme, mert az akkor is fennáll, amikor az alapjogból nem vezethető le egyedi alanyi jogosultság. A *szubjektív*

és az *objektív jogvédelem együttesen* biztosítja az alkotmányos *alapjogvédelem teljességét*.²¹⁴

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az *alapvető jogokra* és kötelezettségekre *vonatkozó szabályokat törvény* állapítja meg, és az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.²¹⁵ Ezzel összefüggésben korábban az *Alkotmánybíróság* egyrészt a *törvényi szabályozás szükségességét*, másrészt a *lényeges tartalom korlátozásának feltételeit* értelmezte. Megállapította, hogy az *alapvető jogok nem minden vonatkozásukban kizárólagos törvényhozási tárgyak*, vagyis nem minden fajta összefüggés az alapvető joggal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, és törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. *Közvetett és távoli összefüggés esetén* azonban *elegendő a rendeleti szint* is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.²¹⁶ Az *alapvető jogok korlátozásával* kapcsolatban a testület úgy foglalt állást, hogy az alapvető jogok nem abszolútak, ezért korlátozásuk – ha a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érinti – megengedhető. A korlátozás feltételére és mértékére vonatkozóan korábban a testület ún. *szükségességi-arányossági tesztet* dolgozott ki,²¹⁷ amely az Alaptörvény szövegében is megjelent.

²⁰⁹ Kérdéses, hogy a Tanács korporatív jellegű és meglehetősen heterogén összetétele mennyiben biztosíthatja a kitűzött célok elérését.

²¹⁰ Vö. az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.

²¹¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1991. 258, 262 és köv.

²¹² Az alapjogoknak ez az objektív intézményvédelmi oldala magába foglalja azt is, hogy az alapjogok érvényesülése érdekében az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is. 22/2004. (VI. 19.) AB határozat. ABH 2004. 367, 374-375

²¹³ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 227, 229

2014/1.

²¹⁴ Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. Bíbor Kiadó, Budapest 1997. 167. o. és Balogh Zsolt: Az alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum 1999. 2. szám 35. o.

²¹⁵ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

²¹⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1991. 258, 260

²¹⁷ Eszerint az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el, és a korlátozás

Megjegyzendő azonban, hogy az alapvető jogok egy részének alaptörvényi szabályozása felveti *egyes alapvető jogok tartalmi korlátozását*,²¹⁸ amely így az alkotmánybírói értelmezés számára is korlátot jelent. A kérdés ezekben az esetekben az, hogy az ilyen alaptörvényi rendelkezések mennyiben állnak összhangban az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós szabályozásával. Ha ugyanis az alapvető jogok tartalmi korlátozása olyan mértékű, amely sérti a nemzetközi és uniós szabályozást, akkor e jogok esetében Magyarországnak számolnia kell az emberi jogok védelmét ellátó fórumok általi elmarasztalással.

j) Az alkotmányos demokrácia *tartalmi összetevőjeként* meg kell említeni a *nyilvánosságot* is, mint a *közhatalom demokratikus működésének a próbáját*.²¹⁹ Ebből a szempontból különösen a *közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés* emelendő ki, mivel ez a *közhatalmat gyakorló szervek* tevékenysége *ellenőrzésének* – és a demokratikus jogállamiságnak – *alkotmányos biztosítéka*. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti.²²⁰ A *közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége* az Alaptörvényben biztosított, az alkotmányból közvetlenül fakadó *alapvető jog*.²²¹ A közérdekű információkhoz való szabad hoz-

záférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.²²² Ezért a *közhatalmi szférában biztosítani kell a nyílt információpolitikát*, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására.²²³ A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg.²²⁴

k) A demokrácia szempontjából kitüntetett pozíciója van a *szabad véleménynyilvánítás* jogának, mivel ez meghatározó szerepet tölt be a *közvélemény* – mint alapvető politikai intézmény – garانتálásában,²²⁵ és a *nyilvánosság* – mint a vélemény- és akaratképződés terének – funkcionálásában.²²⁶ Azáltal teszi lehetővé a *döntéshozó közvélemény változását*, hogy a véleménynyilvánítás következtében megvalósul a közérdekű információk, nézetek, vélemények, törekvések széleskörű cseréje, terjesztése, ütközése, összegzése és nyilvános kezelése. Ezért a szabad egyéni véleménynyilvánítást, a saját törvényei szerint kialakul-

csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges. 7/1991. (II. 28.) AB határozat. ABH 1991. 22, 24. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybírók az egyes alapjogokra/alapjog-csoportokra – igazodva azok funkcióihoz, sajátosságaihoz – további tesztekkel is kidolgozott.

²¹⁸ Pl. a tulajdonhoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz való jognak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére – az ún. pénzügyi tárgyú törvényekre – tekintettel történő korlátozása.

²¹⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

²²⁰ Uo.

²²¹ Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alkotmánybírók már korábban hasonló megállapítást tett. 32/1992. (V. 29.) AB határozat. ABH 1992. 182, 183

2014/1.

²²² 32/1992. (V. 29.) AB határozat. ABH 1992. 182, 183 és köv. Lásd erről Drinóczi Tímea: Az információs szabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel más alapjogokkal való kapcsolatára. Infokommunikáció és Jog 2004. 3. szám 79-84. o

²²³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

²²⁴ Uo.

²²⁵ Vö. a 30/1992. (V. 26.) AB határozattal. ABH 1992. 167, 178

²²⁶ A nyilvánosságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 43-46. o.

ló közvéleményt,²²⁷ és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetőségét az *alkotmányos demokrácia mellőzhetetlen ismérvének* kell tekinteni. Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához,²²⁸ továbbá Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.²²⁹ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a *szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak*: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik.²³⁰ A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze.²³¹ A sajtószabadság valamennyi médium szabadságát felöleli, ezért korlátozásának szempontjai is vonatkoznak valamennyi médium szabályozására.²³²

²²⁷ A közvélemény gyorsan változik, képlékeny, ritkán egységes, és számos tényező befolyásolja, azaz differenciálódásában a társadalom pluralitása reflektálódik.

²²⁸ Alaptörvény IX. cikk (1) bek.

²²⁹ Alaptörvény IX. cikk (2) bek.

²³⁰ „A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat.” 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV. 1. 2. pont

²³¹ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 227, 229. Fogalmilag azonban kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV. 1. 4. pont

²³² 165/2011. (XII. 20.) AB határozat IV.1.4. pont. „Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.” 1/2007. (I. 18.) AB határozat. ABH 2007. 45, 51. „Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolatára, a közvélemény formálására.” 1006/B/2001. AB határozat. ABH 2007. 1366, 1374

Az Alaptörvény által kialakított demokrácia elvei és intézményei ellenére a *magyar politikai rendszer bizonyos posztdemokratikus vonásainak erősödése* is megfigyelhető. A *posztdemokrácia* azt a politikai rendszert jellemzi, amely nem a polgárok részvételétől, hanem attól az eredményességtől függ, amely a közjót szolgálja. A posztdemokrácia – a pluralizmus elvével ellentétben – azt feltételezi, hogy a közjó objektíven meghatározható, és ezért az érdekkonfliktusokat nem demokratikus eljárásokkal kell feloldani, hanem ezek igazgatási jellegű eljárásokkal megszüntethetők. Így a kollektív módon kötelező döntések esetében a demokratikus eljárásoknak csak instrumentális jelentőségük van: ezek akkor hasznosak, ha a többségi döntések vagy a demokratikusan ellenőrzött hierarchikus döntések alkalmazása a közjó-orientált politika létrehozására. A választott képviselőknek tehát nem a választópolgárok megbízása alapján kell döntéseket hozniuk, hanem képesnek kell lenniük a közjó elve adott követelményeinek igazolására. A *posztdemokrácia jellemzői*²³³ közül – a teljesség igénye nélkül – kiemelhető a túlnyomó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők alkotmányozó hatalmának kihasználása arra, hogy más hatalmi ágazatok és önálló politikai központok politikai arculatát, illetve függőségét formálja. Ismérve továbbá az alkotmánybíráskodás szerepének hátrányos módosítása, korábbi hatáskörei szűkítése, a közhatalom szervezetének vertikális hierarchizálása és erős központosítása, valamint a Kormány és az érdekképviseleti szervezetek bizonyos tárgykörökben alkalmazott konszenzuális együttműködésének megszüntetése vagy konzultatívra sorvasztása stb.²³⁴

dolkodására, a közvélemény formálására.” 1006/B/2001. AB határozat. ABH 2007. 1366, 1374

²³³ A posztdemokrácia jellemzőiről lásd Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. Közjogi Szemle 2010. március 6-7. o.

²³⁴ Ádám: A posztmodernitásról... 7. o.

C) A jogállamiság elve

A jogállamiság elve – amely kifejezésre juttatja a jog primátusát, a jog uralmát az állam felett, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez való kötöttségét – a magyar Alaptörvény egyik leglényegesebb alapelve, amely kimagaslóan fontos értéktartalmat hordoz. A jogállamiság elve elsősorban azt biztosítja, hogy a jog ad mértéket és formát az állambatalom gyakorlásának, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli – önkényes – értelmezést adni. Ezért a közhatalmat gyakorló állami szervek korlátozott, az alkotmányban és a törvényekben pontosan meghatározott olyan feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek betartása kötelező a számukra. A jog elsődlegességét az állami szervekkel szembeni eljárásokban is – főként a független bírói – jogvédelmi eszközöknek kell biztosítaniuk.²³⁵ A jogállamiság magában foglalja azokat a történelmi fejlődés során létrejött jogállami alapelveket is, amelyek értéktartalma alapján valamely állam jogállamnak minősíthető. A jogállam intézmények, eljárások és értékek sorát jelenti, amelyek között materiális, intézményi – szervezeti és eljárási – elemek egyaránt megtalálhatók.²³⁶ A jogállamiság az Európai Unió tagállamai számára is kötelező, mert az Unióról szóló szerződés nemcsak magára az Unióra, hanem a tagállamaira nézve is kötelező erővel írja elő.²³⁷

²³⁵ „Mindenkinek be kell tartania a jogot, beleértve az államot és képviselőit, szerveit is. A jogállam elvárja, hogy mindenki önként betartja a jogot. Ha azonban a jog megsértésére kerül sor, a jogállam megfelelő és hatékony szankciórendszerrel rendelkezik.” Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura 2011. 2. szám 98. o.

²³⁶ A jogállam fogalmáról és értéktartalmú alapelemeiről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia...

²³⁷ „Ezt az értelmezést alátámasztja az EU-szerződés 7. cikk (1) bek. és 49. cikke is. Ezek szerint a jogállamiságot vagy más, a 2. cikkben felsorolt értéket tiszteletben nem tartó állam vagy nem juthat be az Európai Unióba (49. cikk), vagy – ha már tagállam – a jogállamiság helyreállításáig bizonyos tagsági jogoktól megfosztható (7. cikk). Ezek az előírások világosan mutatják, hogy a jogállamiság a tagállamok részére is kötelező, hiszen a jogállamiságtól való eltérés szankcionálható »vétség«.” Küpper: A jogállam követelményei... 93. o.

2014/1.

Az Alaptörvény expressis verbis deklarálja, hogy Magyarország jogállam, de a jogállam fogalmát nem részletezi. A jogállam lényegét biztosító garancia-elemeket jelentő szabályokat az Alaptörvény különböző részeiben és cikkeiben konkretizálja, illetve ezek a rendelkezések tartalmából ismerhetők fel. A jogállami elemek között ugyanis vannak olyanok, amelyek egyértelmű megfogalmazást nyertek. Ilyenek tekinthető pl. az alapvető jogok elismerésének és védelmének elve,²³⁸ a hatalommegosztás elve,²³⁹ vagy a jogvédelem biztosítása és a független bíráskodás elve.²⁴⁰ Más értéktartalmú összetevők azonban nem minden esetben kerültek szövegszerűen kinyilvánításra, de alkalmazott tételként mind az alkotmányi szabályozás tartalmából kibonthatók, mind az alkotmányos gyakorlatban – a korábbi alkotmánybírói döntések figyelembe vételével – érvényesíthetők. A jogállam fogalmának meghatározásában, elemeinek tisztázásában és a magyar alkotmányos valóság viszonyai közötti értelmezésében ugyanis rendkívül fontos szerepet játszott és játszik az Alkotmánybíróság.²⁴¹ A testület – működésének elején kialakított – álláspontja szerint Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program is egyszerre.²⁴² Ennek megfelelően az Alaptörvény is meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük főbb szabályait, a jogállam pedig azáltal valósul meg, hogy az Alaptörvény valóban és feltétlenül hatályosul.²⁴³ A jogállam megvalósítása továbbra is folyamat, és az állami szervek számára az Alaptörvény alapján – az elkövetkező időben szintén – alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni. A jogállamiságnak ugyanis minden állami

²³⁸ Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bek.

²³⁹ Alaptörvény C) cikk (1) bek.

²⁴⁰ Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

²⁴¹ Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezésének elemzését és kritikáját lásd Takács Albert: A jogállam fogalma, mint az Alkotmánybíróság értelmezésének alapja és eredménye. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság (Szerk. Bitskey B.) Alkotmánybíróság, Budapest, 2000. 75-94. o.

²⁴² 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80

²⁴³ Vö. a 11/1992. (III. 5.) AB határozattal. ABH 1992. 77, 80

döntésben, cselekvésben, mulasztásban újból érvényesülnie kell, ezért nem elég az Alaptörvénynek pusztán az a megállapítása, hogy Magyarország jogállam.²⁴⁴

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően a jogállamiság elvét az Alaptörvény rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor ennek az alapértéknek a tartalmát nem töltik ki teljes egészében. Ezért a jogállam fogalmának az értelmezése továbbra is az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata lesz: a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket a testület egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejtette és fejteti ki.²⁴⁵ A jogállamiság elve nem kiegészítő, másodlagos szabály, de nem is pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma.

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos tételekhez kapcsolódó értelmezései közül mind mennyiségi, mind tartalmi szempontból talán a legjelentősebb a jogállam-értelmezés, mivel erre vezethető vissza az alkotmányossági problémák nagy része, és ezzel függenek össze azok az elvi megállapítások, amelyek a demokratikus társadalom értékrendjének alapjait jelentik.²⁴⁶

Az Alkotmánybíróság jogállamhoz kapcsolódó értelmezései viszonylag körülhatárolható csoportokba sorolhatók: ezek a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jogbiztonság.

I. A jogállam és a közhatalom²⁴⁷ gyakorlása

A demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait bárki számára, aki közhatalom gyakorlására feljogosított. A közhatalom gyakorlásának törvényhez kötött módon, az előírt eljárás szerint, az alapvető jogokat tiszteletben tartva kell megvalósulnia. A közhatalom gyakorlása olyan döntés meghozatalát, illetve aktus kibocsátását jelenti, amely a polgárok (és más jogalanyok) egészét vagy meghatározott körét jogi érvénnyel kötelezi, és amelyek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki tevékenységüket.²⁴⁸ A jogállamiság elvéből szintén következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.²⁴⁹ További feltétel, hogy a közhatalom gyakorlása olyan törvényeken alapuljon, amelyek nem alaptörvény-ellenesek. A jogállamban az állam működésének a polgárok számára átláthatónak, „áttetszőnek” kell lennie,²⁵⁰ ami feltételezi a nyilvánosságának – mint sajátos politikai természetű társadalmi

²⁴⁴ Vö. Küpper: A jogállam követelményei... 97. o.

²⁴⁵ Vö. a 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 64 és köv.

²⁴⁶ A rendszerváltozáskor a jogállamisághoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróságra sajátos történelmi szerep hárult: saját helyzetének és funkciójának meghatározása mellett a testületnek a jogállamiság fogalmát tartalommal kellett kitöltenie, és ezeket a követelményeket érvényesítenie. Az értelmezett Alkotmány (Szerk. Holló A. – Balogh Zs.) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000. 13. o.

2014/1.

²⁴⁷ A közhatalom tág értelemben a közösségi létből származó hatalmat jelenti. Az államilag szervezett társadalomban a közhatalom az államhatalom szinonimájaként is használatos, de magában foglalja az állam által más szervekre átruházott hatalmat is: ennyiben a közhatalom tágabb fogalom, mint az államhatalom. A közhatalmi jelleget elsősorban az egyoldalú döntés fejezi ki: a közhatalmat gyakorló szerv akaratának érvényesítése. Az egyoldalúság a hatalmi viszonyban állók közötti alá-fölérendeltségben fejeződik ki.

²⁴⁸ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 392, 393

²⁴⁹ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54

²⁵⁰ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994. 349, 351

közegnek és közvetítő mechanizmusnak – a funkcionálását. A nyilvánosság egyúttal *komunikációs szféra*, amely felöleli a tájékoztató, a nyilvános eszmecsere, az érdekütköztetést és -egyeztetést, a szabad véleményformálást, és e folyamatok, viszonyok intézményrendszerét. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a *közhatalom* és az *állam szervei* tevékenységének *átláthatósága* körében alapvető jelentőségű.²⁵¹

A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye – összefüggésben az Alaptörvényben deklarált népszuverenitás elvével –, hogy *közhatalom kizárólag demokratikus legitimitás alapján* gyakorolható,²⁵² vagyis a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitás alapján kerüljön sor.²⁵³ A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra előírt szabályok szigorú betartásával meghozott *döntés* – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – *mindenkire nézve kötelező és végrehajtandó*. A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet.²⁵⁴ Az Alkotmánybíróság szerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a *hatalmi ágak* lehetnek *önlegitimálók*, ha *közvetlen választáson* alapulnak. A *másik* út a közhatalom elnyerésére valamely *más hatalmi ág közreműködésével* történhet, de a *hatalomnak* ekkor is, ezen a láncon keresztül *visszavezethetőnek* kell lennie a *szuverén néphez*.²⁵⁵

A *közhatalom-gyakorlás körébe* tartozik – egyebek mellett – a *jogalkotás és jogérvényesítés intézményi, eljárási és tartalmi jellemzőinek* a meghatározása is. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimitációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően.²⁵⁶

II. A jogállam és a hatalommegosztás

Az Alaptörvény *expressis verbis* rendelkezik a hatalommegosztásról, és ennek *intézményi és garanciarendszerét* is tartalmazza. A hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze,²⁵⁷ amelynek koncepciója több szinten és dimenzióban értelmezhető. E szintek egymással szoros kapcsolatban állnak, és csak együtt használhatók a magyar hatalommegosztási modell tényleges értékelésére.²⁵⁸ A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása elvének alapvetően az *alkotmányellenes hatalomkoncentrációt* – a kizárólagos (monopolisztikus) hatalom kialakulását – szükséges *megakadályoznia*, illetve a hatalom ellenőrizhetőségét és – a hatalommal való visszaéléssel szemben – a polgárok szabadságát kell biztosítania.²⁵⁹ A hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, és ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.²⁶⁰ Ezért a hatalmi ágak elválasztá-

²⁵¹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 185

²⁵² 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233

²⁵³ 16/1998. (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146

²⁵⁴ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 656

²⁵⁵ „A demokratikus legitimitáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimitáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a 2014/1.

demokratikus legitimitáció nem vitatható.” 16/1998. (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146

²⁵⁶ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233

²⁵⁷ Küpper: A jogállam követelményei... 99. o.

²⁵⁸ A hatalommegosztás mai interpretációjának lehetséges modelljéről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 164-174. o.

²⁵⁹ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 149-150. o.

²⁶⁰ 28/1995. (V. 19.) AB határozat. ABH 1995. 138, 142

sának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve,²⁶¹ amely a többi alkotmányi alapelv közül a demokrácia alapelvével, valamint az államszervezeti joggal áll szoros kapcsolatban.²⁶² Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált „túlhatalom”, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.²⁶³

Az Alaptörvény a közhatalommal rendelkező állami szervek feladat- és hatáskörét a hatalommegosztás alkotmányos követelményének szem előtt tartásával határozza meg. A *hatalommegosztás a közhatalmat gyakorló szervek feladat- és hatásköreinek szétválasztását*, ugyanakkor a *közöttük fennálló kapcsolatok rögzítését* jelenti. Az Alaptörvény a legmagasabb szinten hozza létre, konstituálja az alkotmányos szerveket, jöllehet a részletes hatásköri szabályokat általában külön törvények tartalmazzák. Az alkotmányos szervek működésének kiszámíthatósága, a feladat- és hatásköri összeütközések kiküszöbölése alkotmányos érdek.²⁶⁴

A hatalmi ágak elválasztását alapvetően a magyar *parlamentáris kormányzati rendszer* sajátossága határozza meg. A *törvényhozó és a végrehajtó hatalom* elválasztása lényegében a *hatáskörök megosztását* jelenti – nem pedig hierarchikus alá- fölérendeltséget – az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban *politikailag összefonódnak*. A parlamenti többséget alkotó pártok alakíthatnak Kormányt, a parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. Az egyoldalú, a kormányzó pártok politikája által meghatározott politikai függés nem mond ellent a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos elvének, de ennek következtében a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzés nem

lehet hatékony: a parlamenti többség politikailag azonos a Kormánnyal, így a mindenkori ellenzékre hárul ez a feladat.²⁶⁵ A *bírói igazságszolgáltató hatalom* sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben *állandó és semleges*, vagyis az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a Kormány között.²⁶⁶ A *bíróságok és a bírák függetlensége* garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.²⁶⁷ A hatalommegosztás rendszerében az *Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott* hatalom, de a testület hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.²⁶⁸

Az államhatalmi ágak elválasztása mellett az Alaptörvényben megtalálható az *időbeli* (temporális) *hatalommegosztás* is, mert az államhatalmi ágakat megjelenítő állami szervek legfontosabb tisztségeit betöltők *meghatározott ideig gyakorolhatják megbízatásukat*: az országgyűlési képviselők megbízatása négy évre szól, a Kormány megbízatása a miniszterelnöktől függ, de ez utóbbi megbízatása az Országgyűléséhez igazodik. A köztársasági elnököt öt évre választják, és egy alkalommal újraválasztható, az alkotmánybírák tizenkét évre nyerik el megbízatásukat stb.²⁶⁹ A hatalom *föderatív megosztásaként* értelmezhető az Unió és Magyarország közötti hatáskörmeg-

²⁶¹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. ABH 1990. 136, 137

²⁶² Vö. Küpper: A jogállam követelményei... 99. o.

²⁶³ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 290, 323

²⁶⁴ Vö. a 7/2001. (III. 14.) AB határozattal. ABH 2001. 114, 117

2014/1.

²⁶⁵ Vö. Küpper: A jogállam követelményei... 99. o. Az ellenzék azonban csak viszonylag gyenge szerepet kap az Alaptörvényben. Uo.

²⁶⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256 (261 és köv.)

²⁶⁷ Küpper: A jogállam követelményei... 99. o.

²⁶⁸ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 290, 323

²⁶⁹ Utóbbival kapcsolatban lásd többek között Tilk Péter: Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás lehetséges átalakításának problematikája. In. FORMATORI IURIS PUBLICI. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szerk. Hajas Barnabás és Schanda Balázs. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 487-501.

osztás. Az Alaptörvény tartalmazza a *batalom konstitucionális szintjét*, mert külön hatáskört és eljárást állapít meg az alkotmányozás és a törvényhozás számára.²⁷⁰

III. A jogállam és a közigazgatás, illetve jogalkalmazás törvényessége

A végrehajtó hatalom törvényhez kötöttsége a jogállamiságot és a demokráciát – különösen a parlamentáris demokráciát – köti össze.²⁷¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállamiság elemének tekinti a *közigazgatás törvény alá rendeltségét*, amely a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelménye.²⁷² A közigazgatás törvényessége azt jelenti, hogy a közigazgatás egésze a jogon – vagyis a törvényeken – alapuljon.²⁷³ Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.²⁷⁴ A közigazgatás törvényessége megköveteli, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztségviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket.²⁷⁵ Az

Alaptörvény garanciális szabályként mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslatl eljen az olyan hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.²⁷⁶

IV. A jogállam és a jogalkotás rendje

Az alkotmányos demokráciában a polgárok szabadságának része, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják.²⁷⁷ A népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimitáció szempontja a Magyarországon alkalmazandó *jogi normákat illetően* azt a követelményt állítja fel, hogy azok *megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető* legyen, és demokratikus legitimitáción alapuljon.²⁷⁸ E követelménynek leginkább a népképviselői szerv által elfogadott törvény tesz eleget, ezért a jogállamban e jogforrásnak kiemelkedő és meghatározó szerepet kell kapnia, amelynek a jogforrási hierarchiában is érvényesülnie kell: más jogszabály a törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény előírja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.²⁷⁹ Emellett azt is tartalmazza, hogy az Európai Unió joga – a hatáskörátruházás keretei között – megállapíthat álta-

²⁷⁰ Vö. az Alaptörvény S) cikkével és az 1. cikk (2) bek. a) és b) pontjaival.

²⁷¹ Küpper: A jogállam követelményei... 101. o.

²⁷² Lásd erről – többek között – a 8/2011. (II. 18.) AB határozatot. ABH 2011. 49, 79

²⁷³ Küpper: A jogállam követelményei... 101. o.

²⁷⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat. ABH 2011. 49, 79. A jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat. ABH 2011. 478, 520

²⁷⁵ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat. ABH 2011. 181, 194-195. „A kormány politikai elképzeléseit jogszabályok útján valósíthatja meg, nem pedig a közigazgatás politikai befolyásolása útján. Ez feltételezi, hogy a közigazgatás munkatársai szakmai és személyi függet-2014/1.

lenségüket védő jogállást élvezzenek.” Küpper: A jogállam követelményei... 101. o.

²⁷⁶ Vö. az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.

²⁷⁷ 7/2005. (III. 31.) AB határozat. ABH 2005. 83, 90

²⁷⁸ Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 220, 233

²⁷⁹ Alaptörvény T) cikk (1) bek. „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” Alaptörvény T) cikk (2) bek.

lánosan kötelező magatartási szabályt.²⁸⁰ A jogállamban a jognak minden fontosnak vélt életviszonyt szabályoznia kell, mert a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke.²⁸¹ A jogalkotónak – az Alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van abban, hogy mely életviszonyt, milyen részletességgel és milyen szabályozási technika alkalmazásával rendez,²⁸² de arra tekintettel kell lennie, hogy a jog absztrakt-általános szabály, vagyis előre meghatározatlan számú személyek előre meghatározatlan számú helyzetét érintő magatartási előírás.²⁸³ Ezért ha valamely jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig adott jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami csorbítja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.²⁸⁴ Ha pedig a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, a jogalkotás diszfunkcionális: a normatív aktus szükségképeni eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb – nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy –,

vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik.²⁸⁵

A jogállam nem tekinthet el attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, és mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet, hogy a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól. Ehhez azonban a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.²⁸⁶

V. A jogállam és a jogbiztonság²⁸⁷

A jogbiztonság érvényesülésének feltétele, hogy a társadalmi viszonyok – egyértelmű, kiszámítható, stabil és végrehajtható jogszabályokkal – megfelelő módon szabályozottak legyenek, a jogrendszer egységes és áttekinthető, a szabályozás megismerhető legyen. Fontos követelmény továbbá, hogy a jogalkalmazás konzisztens és kiszámítható módon működjön, a jogalkalmazói döntések végrehajthatóak legyenek, valamint a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslathoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítják. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számá-

²⁸⁰ Alaptörvény E) cikk (3) bek.

²⁸¹ Küpper: A jogállam követelményei... 96-97. o. „Az a megállapítás, hogy a jog a »végső és legmagasabb zsinórmérték«, elismeri azt a tényt, hogy minden társadalomban a jog mellett más normatív rendszerek is léteznek, pl. erkölcs, hagyomány, illem, társadalmi elvárások, divat vagy vallás. Az emberek magatartását ezek a normatív rendszerek is szabályozhatják, befolyásolhatják. Konfliktus esetében azonban a jogé az utolsó szó.” I.m. 97. o.

²⁸² Vö. a 847/B/1996. AB határozattal. ABH 1996. 644, 645

²⁸³ „Ennek ellentéte a konkrét-egyedi szabályozás, azaz a közigazgatási aktus vagy bírósági döntés.” Küpper: A jogállam követelményei... 97. o.

²⁸⁴ Vö. az 1160/B/1992. AB határozattal. ABH 1993. 607, 608

2014/1.

²⁸⁵ 5/2007. (II. 27.) AB határozat. ABH 2007. 120, 126. „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.” Uo.

²⁸⁶ Vö. a 28/1992. (IV. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 155, 156 és köv. A kellő idő fogalmát lásd részletesen a jogforrásokról szóló fejezetben, a jogszabályok hatálybaléptetésénél.

²⁸⁷ A jogbiztonságról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 153-156. o.

ra.”²⁸⁸ Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a *jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat* hordozzon.²⁸⁹ Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.²⁹⁰ Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a jogbiztonság követelménye nemcsak a jogi szabályozással szemben megfogalmazható elvárásokat jelenti, hanem ennél tágabb jelentéstartalmat is hordoz. Így nyomatékosan hangsúlyozta, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az *egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is.”²⁹¹ A jogbiztonság elve azt is megköveteli, hogy az *állampolgárok jogait és kötelességeit* a törvényben megszabott módon *kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok* szabályozzák,²⁹² és meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a *jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz* tudják igazítani. Ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.²⁹³ A jogállam alapvető elemeként a *jogbiztonság* – többek között – *megköveteli a szerzett jogok*

védelmét,²⁹⁴ a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen *lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását*, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, és még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra.²⁹⁵ A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy *lezárt jogviszonyokat* sem *jogszabállyal*, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – *nem lehet* alkotmányosan *megváltoztatni*. Kivétel ez alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló *más alkotmányos elv* elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.²⁹⁶

D) A gazdasági rend elvei²⁹⁷

Minden modern államnak meghatározott normái és szabályai vannak, amelyek szerint a gazdasága működik. A *gazdasági rend* azoknak az alapvető jogi és szervezeti formáknak, elveknek és jogoknak az összessége, amelyek alapján adott nemzetgazdaság gazdasági fo-

²⁸⁸ Vö. a 9/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 59, 65

²⁸⁹ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142

²⁹⁰ 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301

²⁹¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65

²⁹² „Jogszabályt csak akkor lehet betartani, ha hozzáférhető. Különben meghiúsul a jogszabály jogállami magatartás-befolyásoló funkciója. Ezért a jogszabályokat ki kell hirdetni és közzé kell tenni.” Küpper: A jogállam követelményei... 102. o.

²⁹³ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132. Kiss László alkotmánybíró szerint „a tiltott viszhatható hatály megengedése a legnagyobb merénylet a jogállam ellen.” Lásd a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását. ABH 2010. 900, 938

2014/1.

²⁹⁴ „Aki tisztességes módon vagy jóhiszeműen jogállást (jogi előnyt) nyert, főleg saját ráfordításai vagy befektetései alapján bízhat abban, hogy ezt ne vonják el önkényesen és ellenérték nélkül. A megszerzett jogok tiszteletben tartása az alapjogok védelmével szoros tartalmi kapcsolatban áll.” Küpper: A jogállam követelményei... 102. o. „A szerzett jogok védelme a jogállamban érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie.” 32/1991. (VI. 6) AB határozat. ABH 1991. 146, 154

²⁹⁵ „Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 81

²⁹⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 81 és köv.

²⁹⁷ Az Alaptörvény által kialakított gazdasági rend részletes elemzését lásd Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlemény 2012. 10. szám 369-383. o.

lyamatai zajlanak, és amelyen belül a gazdaság alanyai tevékenykedhetnek. A *gazdasági rend kialakításának legfontosabb szabályait* általában alkotmányi szinten rögzítik, ezt szokás *gazdasági alkotmánynak* is nevezni.²⁹⁸ A gazdasági rendnek – a modern viszonyok között – elvileg két *alapformája* létezik: a *piacgazdaság*²⁹⁹ és a központosítottnak irányított *tervgazdaság*.³⁰⁰ E két modellel szorosan összefügg a tulajdonjog kérdése is: a szocialista gazdasági rendben a termelőeszközöket államosították vagy társadalmi tulajdonban vannak, a kapitalista

piacgazdasági rendben viszont ezek magántulajdonban állnak.

A *piacgazdaság* a nemzetgazdaságnak – mint adott államban a gazdasági intézmények és folyamatok teljes kapcsolat- és összefüggérendszerének – állapotára vonatkozó sajátos jelölés. Ebben a gazdaságban ugyanis a *gazdasági folyamatok* lezajlását és kimenetelét mérvadó módon a piaci mechanizmusok alakítják: a javak és szolgáltatások előállítását és elosztását a szabad piacon a *kereslet és a kínálat szerint képződő árak* szabályozzák, vagyis érvényesül a gazdasági verseny szabadsága, továbbá a gazdaság szereplői közötti összehangolást a piac biztosítja. Az ehhez szükséges feltételeket elsősorban azok a jogállami demokráciák teljesítik, amelyekben az egyéni és a gazdasági szabadságjogok – különösen a tulajdon, a verseny-, a foglalkozási és a szerződési szabadság – alkotmányjogilag garantált. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában *el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét*, illetve az állam (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát. Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és köteleseit a gazdálkodás állami befolyásolásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól.³⁰¹

Magyarországon a *rendszerátalakítást követően* alapvető feladat volt a *szabad piac létrehozása*, az ehhez szükséges feltételek megteremtése, különösen az *állami vagyon privatizálása*, az *állam gazdasági szerepének és gazdaságpolitikájának átértékelése*, valamint a *gazdaságirányítási rendszernek* – mint az állam gazdasági folyamatokra való befolyásgyakorlásának – az *átalakítása*. Mivel az Alkotmány meglehetősen kevés és rövid rendelkezést tartalmazott a gazdasági rendre és a piacgazdaságra, ezért e szabályok tartalmi kibontásában rendkívül fontos szerepet töltött be az *Alkotmánybíró*

²⁹⁸ „A gazdasági alkotmány az alkotmánynak az a része, illetve azok a részei, ahol a gazdasági alapjogok és releváns alkotmányi elvek, illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A gazdasági alkotmány körébe sorolhatók az egyes állami szervek gazdaságra vonatkozó feladat- és hatásköréi, illetve a beavatkozásuknak határt szabó rendelkezések, amennyiben ezek a piacgazdaság megvalósulásával kapcsolatban állnak. A tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányhoz kapcsolódhat a pénzügyi alkotmány is, amely adott állam alaptörvényének azt a részét jelöli, amely a pénzügyi politikát – pontosabban annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát – érinti.” Drinóczi: *Gazdasági alkotmány az...* 373. o. A pénzügyi alkotmánnyal összefüggésben lásd Petrét: *Magyarország alkotmányjoga* II. 239-240. o.

²⁹⁹ A piacgazdaság lehet szabad, vagy liberális piacgazdaság, illetve szociális piacgazdaság. A szociális piacgazdaság – az előbbivel szemben, amely a szabad piac elvét vallja – olyan gazdasági rendet jelöl, amelyik a kapitalista verseny bázisán az állam feladatává teszi, hogy a szociális egyenlőtlenségek csökkentése érdekében szociálpolitikai kiigazításokat érvényesítsen. Az államnak kell szabályoznia a piac működését, fel kell lépnie a torzító hatásokkal szemben, és a jogot érvényre is kell juttatnia. A szociális jelző elsősorban olyan biztonsági hálóra utal, amelyet ott és akkor feszítenek ki, ahol és amikor piaci kudarcok lépnek fel. Következésképpen, a szociális piacgazdasággal nem összeegyeztethető a gazdasági élet veszteséinek feltétel nélküli támogatása. Bővebben lásd Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, 2007. 20. o.

³⁰⁰ A központosítottnak irányított tervgazdaság a szocialista alkotmányos rendszerek jellemzője volt. Olyan gazdaságot jelölt, amelyben a gazdaság folyamatait – különösen a javak és szolgáltatások előállítását és szétosztását – tervek alapján és központosítottnak irányították és szervezték: a tervgazdaság hierarchikusan épült fel, vagyis a gazdaság alanyai egyéni (költségvetési, vállalati) terveinek alá kellett rendelődniük a (politikailag meghatározott és rendszerint törvényi formában kibocsátott) népgazdasági tervnek.

2014/1.

³⁰¹ Vö. az 59/1991. (XI. 19.) AB határozattal. ABH 1991. 254, 255 és köv.

*alkotmányértelmező tevékenysége.*³⁰² Ennek során a testület értelmezte az Alkotmány preambulumban, valamint az általános rendelkezések között szereplő piacgazdaság fogalmát, a tulajdonhoz való jogot és a vállalkozás jogát, illetőleg a gazdasági verseny szabadságát, és megállapította, hogy Magyarországon *a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság*, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik.

Az *Alaptörvényben a piacgazdaság elve* – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – *expressis verbis nem szerepel*, ami értelmezhető akár úgy is, hogy az alkotmányozó lemondott a gazdasági rend kifejezett megállapításáról. Az Alaptörvény ugyan kimondottan nem kötelezi el magát meghatározott gazdasági rend garantálása mellett, és *szerkezetében nincs* a gazdaságra, a gazdasági rendre vonatkozó *önálló rész* vagy fejezet, de számos olyan előírás szerepel az Alapvetés, illetve a Szabadság és felelősség című részekben, amelyek alapelvek, államcélok, alapvető jogok és kötelesek, illetve különböző garanciák formájában lettek megfogalmazva, és amelyekről nehezen lehetne elvitatni a gazdasági alkotmányjogi jelentőségüket. E rendelkezések ugyan az alkotmányban szétszórtan találhatóak, és többségükben meglehetősen *szűkszavúak*, illetve *többféle* – eléggé széles – *interpretációt lehetővé tévő* előírások, de Magyarország *gazdasági rendjét* az Alaptörvénynek a gazdasági szempontból releváns *egyes rendelkezéseit* *összevetésével és értelmezésével* meg lehet határozni. E szabályokból ugyanis a gazdaságpolitikai jellegű törvényhozás számára alkotmányjogi kööttségek adódnak. Ennek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény a politikai-hatalmi berendezkedés mellett lényeges szabályozást tartalmaz a *gazdasági berendezkedésre* is, azaz *meghatározza* Magyarország *gaz-*

dasági rendjének alapvonásait. Ezek közül első helyen azt az alaptörvényi rendelkezést kell megemlíteni, amely szerint *Magyarország gazdasága az értéktérítő munkán és a vállalkozás szabadságán* alapszik.³⁰³ Az értéktérítő munka és a vállalkozás szabadsága tehát két meghatározó eleme Magyarország gazdasági rendjének. E deklaratív jellegű szabályozás mellett – amely a gazdasági rendre vetítve alkotmányi értéknek és alkotmányos célként fogható fel –, az Alaptörvény azt is tartalmazza, hogy Magyarország *biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit*, továbbá *fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben*, és *védi a fogyasztók jogait*.³⁰⁴ E rendelkezések már konkrétabbak, mivel olyan *állami feladatokat* jelentenek, amelyek a gazdasági verseny garantálásában és a fogyasztók védelmében tett állami intézkedéseket alapozzák meg.³⁰⁵ Az államnak tehát biztosítania kell, hogy a piac elve valóban működjön, és ezért tisztességtelen verseny (pl. gazdasági monopólium vagy kartell) ne alakulhasson ki, mert ezek a szabad piac elvével ellentétesek.³⁰⁶ A gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépés és a fogyasztói jogok védelme pedig azt garantálja, hogy a gazdasági hatalommal ne lehessen a versenytársak, a munkavállalók, a fogyasztók, a szociálisan elesettek stb. helyzetét önző módon kihasználni, mert ez a társadalmi együttélés szempontjából rendkívül káros, és súlyos feszültségekhez vezethet.

Az alapelvi jellegű rendelkezésekben foglalt *gazdasági rend sikeressége* azonban nem pusztán az államtól függ – jóllehet az alkotmányi rendelkezések az állam számára is célokat és feladatokat határoznak meg –, hanem az

³⁰² Ezzel összefüggésben lásd különösen a 33/1993. (V. 28.) AB határozatot, valamint a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatot. A gazdasági alkotmányról és a gazdasági alapjogokról az Alkotmány alapján lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 75-254. o.

2014/1.

³⁰³ Alaptörvény M) cikk (1) bek. E rendelkezést erősíti a preambulumnak az a tétele, hogy „a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” A munka „értéktérítő” jellegéről lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány... 377. o.

³⁰⁴ Alaptörvény M) cikk (2) bek.

³⁰⁵ Az Alaptörvénynek a fogyasztók jogainak védelméről szóló rendelkezése elemzését lásd Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Magyarország új alkotmányossága. (Szerk. Drinóczi Tímea) PTE ÁJK, Pécs 2011. 31-43. o.

³⁰⁶ Vö. Drinóczi: Gazdasági alkotmány... 378. o.

egyének és a vállalkozások teljesítőképességétől és készségétől is. Ezt támasztja alá az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint *mindenki felelős önmagáért*.³⁰⁷ Az önfelelősség elvéből – mint az egyén autonómiájából³⁰⁸ – az is következik, hogy a gazdasági rend keretei között az egyén köteles magatartása következményeivel számolni, a következményeket viselni, vagyis – ebben az összefüggésben – köteles magáról gondoskodni. Ehhez azonban az is szükséges, hogy az Alaptörvény *milyen alapvető jogokat* fogalmaz meg, mennyiben és milyen mértékben garantálja különösen a gazdasági szabadságjogokat,³⁰⁹ amelyek lehetővé teszik a megfogalmazott elvárásnak való megfelelést. Az alkotmány mindenki számára biztosítja a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a *vállalkozásához való jogot*,³¹⁰ továbbá *államcélként* írja elő azoknak a feltételeknek a megteremtését, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.³¹¹ Az Alaptörvény mindenki számára elismeri a *tulajdonhoz* és az örökléshez való *jogot*, amelyek a privát-autonómia szempontjából kiemelt jelentőségűek.³¹² A tulajdonjognak a gazdasági szabadságjogok között meghatározó szerepe van, és alkotmányi elismerése – az állami és önkormányzati tulajdon mellett – azt is jelenti, hogy Magyarországon továbbra is *plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság* működik, amely egyúttal a *tulajdon szabadságán* alapuló gazdaság is.³¹³ A privát-autonómia az

emberi méltóság sérthetlenségének alaptörvényi rögzítéséből³¹⁴ is levezethető, amely szubszidiárius (mögöttes) jogként a gazdasági jogok számára további garanciát jelent. A *gazdasági szabadságjogok* – a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog – a gazdasági rend nélkülözhetetlen alkotórészei. Ezért az állam feladata az is, hogy a gazdasági alapjogok objektív, intézményvédelmi oldalát is kiépítse, mert elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósulhat meg az Alaptörvényben vázolt (piac)gazdasági rend.

A gazdasági szabadságjogok azonban nem abszolút jogok, ezért *korlátozhatóak*, de csak az Alaptörvényben meghatározott módon és formában: más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával.³¹⁵ Emellett azonban az Alaptörvény olyan *kötelességeket* és kötétségeket is megfogalmaz, amelyek a *gazdasági jogok gyakorlását a közösségbe helyezi*, az ún. „*szabadság a közösségben*” elvét erősíti,³¹⁶ amely lehetőség ad a gazdasági jogok korlátozó értelmezésére.³¹⁷ Ezt támasztja alá egyfelől az a rendelkezés, hogy az *egyén képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni*,³¹⁸ továbbá az, amely szerint

³⁰⁷ Alaptörvény O) cikk 1. tagmondat

³⁰⁸ Az Alaptörvény O) cikkének első fordulata individualista elemnek tekinthető. Lásd erről Herbert Küpper: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. szeptember 8. o., továbbá Drinóczi: Gazdasági alkotmány... 379. o.

³⁰⁹ Az alapvető jogok részletes elemzése a konkrét az alapjogokkal összefüggésben, ezek sajátosságára tekintettel végezhető el.

³¹⁰ Alaptörvény XII. cikk (1) bek.

³¹¹ E jogok elemzését lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány... 378-379. o.

³¹² A tulajdonhoz való jog elemzését lásd Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. szám 227-231. o.

³¹³ Argumentum a contrario: az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdés d) pontja szerint a kommunista diktatúra 2014/1.

vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért.

³¹⁴ Alaptörvény II. cikk. A preambulum is tartalmazza, hogy „az emberi lét alapja az emberi méltóság.”

³¹⁵ Vö. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés 2. mondatával.

³¹⁶ A szabadság olyan jogi rendet követel meg, amely bizonyos módon mindenki szabadságát korlátozza, de ezzel egyszerre garantálja azt is, hogy e jogi rend keretében mindenki kihasználhatja a saját szabadságát. Vö. Petrétéi: Az alkotmányos demokrácia... 451. o.

³¹⁷ E kollektivista-paternalista korlátozások többféle értelmezést tesznek lehetővé. Vö. Drinóczi: Gazdasági alkotmány... 379-381. o. A liberális, egyéni szabadságközpontú felfogás és a kollektív-paternalista elemek között egyensúlyt az alkotmányos gyakorlatnak kell megteremteni. Küpper: Paternalista... 11. o.

³¹⁸ Alaptörvény O) cikk második fordulata

a *közösség gyarapodásához* – képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel – *mindenki* köteles hozzájárulni.³¹⁹ Hasonló következtetés vonható le a tulajdon új szabályozásából is, amely szerint a *tulajdon társadalmi felelősséggel jár*.³²⁰ Szintén ebbe az irányba mutat az a rendelkezés, amely a *munkavállalók és a munkaadók együttműködését* a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más *közösségi célokra* is figyelemmel írja elő.³²¹ A „szabadság a közösségben” elvet erősítik a preambulumnak azok a tételai, amelyek szerint az *egyéni szabadság csak másokkal együttműködve* bontakozhat ki, illetve a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. Az Alaptörvény emellett alapvető kötelességként fogalmazza meg a *közteherviselést*,³²² amely az egyén számára szintén a közös szükségletek fedezésében való közreműködést helyezi előtérbe.

Az Alaptörvény *kiemelt hangsúlyt helyez a nemzeti vagyonnal összefüggő szabályok* megállapítására,³²³ és az eddiginél jóval fokozottabb védelmét kívánja megvalósítani.³²⁴ Ezért a *gaz-*

dasági rendre vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezésnek tekinthető, hogy az *állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon*, amely kezelésének és védelmének *célja a közérdek szolgálata*, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit *sarkalatos törvény* határozza meg, csakúgy, mint az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit.³²⁵ A nemzeti vagyon mellett fokozott hangsúlyt kap a *nemzet közös öröksége* – a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, elsősorban a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek – amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.³²⁶ A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, hasznosítása – a fenti célok eléréséhez szükséges – korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat *szintén sarkalatos törvény* határozza meg.³²⁷ E sarkalatos törvények

³¹⁹ Alaptörvény XII. cikk (1) bek. 2. mondat

³²⁰ Alaptörvény XIII. cikk (1) bek. 2. mondat. „A »társadalmi felelősség« kitétel Alaptörvénybe emelésének indoka, hogy az markánsabban fejezze ki a tulajdon társadalmi kööttségét.” Drinóczi: A tulajdonhoz... 228. o. Lásd erről Téglási András: A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet (Szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András) PPKÉ JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013. 332-339. o.

³²¹ Alaptörvény XVII. cikk (1) bek.

³²² Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az e cikkhez fűzött indokolás szerint „[a]z Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa.”

³²³ Ezt lásd részletesebben Petrétai: Magyarország alkotmányjoga II. 248-249. o.

³²⁴ Téglási: i.m. 312. o. Ezzel kapcsolatban lásd még: Kecskés László – Tilk Péter: A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bekezdése 2014/1.

választottbírói kikötést tartalmazó szabályának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba való ütközése. In: Kecskés László – Lukács Józsefné (szerk.): Választottbírók könyve. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012. 213-230. o.; valamint Kecskés László – Tilk Péter: A választottbírói kikötés hazai jog szerinti tilalmának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése. Európai Jog, 2012/2. 15-25. o.

³²⁵ Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bek. Az Alaptörvény azt is kimondja, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Alaptörvény 38. cikk (3) bek. A (4) bekezdés szerint nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

³²⁶ Alaptörvény P) cikk (1) bek.

³²⁷ Vö. az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével.

megalkotásában azonban – az alaptörvényi keretek között – a jogalkotónak nagyfokú szabadsága van: az *Alaptörvény tág mozgásteret biztosít* az állam számára gazdaságpolitikájának alakításához. Ez lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy az *alaptörvényi keretek között* olyan gazdaságpolitikát kövessen, amely az adott kormányzati hatalom számára célszerűnek tűnik: a mindenkori kormányok a változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakíthatják.³²⁸ Az *Alaptörvény* maga nem *gazdaságpolitikai rendszer*, hanem ennek *kerete*. A gazdasági rend szabályozásával az a *funkciója*, hogy *alkotmányjogi mércét* adjon a *gazdaságpolitikai tárgyú törvények* és egyéb gazdaságpolitikailag releváns *döntések megítéléséhez*. A vizsgálati mércét kizárólag az alapvető jogok és köteleességek, az alkotmányi alapelvek – különösen a jogállamiság és gazdasági rend alapelvei – valamint az állami szervek feladat- és hatásköri normái jelentik. Ezeknek az előírásoknak az egybevetésével megállapítható, hogy az Alaptörvény által kialakított gazdasági rend a *piacgazdaság modelljét* követi, ahol a piac működése *nem lehet korlátlan*, de ahol nem valósítható meg a teljes államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése sem, mert ez ellentétes lenne a gazdasági szabadságjogok érvényesülésével. Az Alaptörvénynek a tulajdonhoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, továbbá a vállalkozáshoz való jogot, valamint a tisztességes versenyt lehetővé

tevő rendelkezései – a közösségi kötöttségek ellenére is – csak a piacgazdasági viszonyok között garantálhatók. Ezért a *piacgazdaság fenntartása és védelme* folyamatos *alkotmányos feladat és cél* is, amelyet az egyes alapjogok érvényesítésével és objektív intézményvédelmével kell az államnak megvalósítania. Figyelembe kell venni azt is, hogy az *Európai Unió tagállamaként* Magyarországnak tiszteletben kell tartania az uniós gazdasági integrációból és az uniós szerződésből eredő kötelezettségeket,³²⁹ amelyek egyfelől a gazdasági rendet, másfelől az ennek keretei között folyó gazdaságpolitikát befolyásolják.

Az Unió fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző *szociális piacgazdaságon* alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.³³⁰ Az e célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a *szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban* valósítanak meg.³³¹

³²⁸ Megjegyzendő azonban, hogy mivel a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ezért az egyszerű törvényhozás számára ez további korlátot jelent. A mindenkori kormányzati hatalom tehát a gazdaságpolitikai elképzeléseit csak e keretek között valósíthatja meg.

2014/1.

³²⁹ Vö. Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet 358-359. o. „Az uniós értékrendben első a piac, a négy gazdasági szabadság, a verseny szabad folyása, a (tag)állami szabályozó intézkedések csak ott játszhatnak szerepet, ahol a piac hibázik, nem hozza a társadalmilag kívánatos eredményt, vagy éppen egy másik, uniós szinten is fontos, védendő közérdek érvényesülése a verseny-szabályok kiiktatását, korlátozását teszi szükségessé.” I.m. 359. o.

³³⁰ EUSz. 3. cikk (3) bek.

³³¹ EUSz. 119. cikk (1) bek.