

1. A jog kialakulása, lényege

Az ember létének egyik meghatározó jellemzője, hogy az ősidőktől kezdve ideiglenes, majd állandó együttesben, *közösségben*, később *társadalomban* él.

A közösségen belül, illetőleg az egyes közösségek között változatos tartalmú – összhangot vagy ellentétet tükröző – kapcsolatok alakultak ki. Azokat a sokrétű, bonyolult és gazdag kapcsolatokat, amelyek az embert társadalmi környezetével, embertársával összekötik, **társadalmi viszonyoknak** nevezzük.

Már a társadalom fejlődésének legkorábbi szakaszában megérett a felismerés, hogy *ezek a viszonyok* valamilyen áttekinthető *szabályozási igényvelnek*. A szabályozás *szükségességét* a közösség egészének, általános érdekeinek *védelme indokolta*. Védekezni kellett a külső erők – pl. más közösségek, természeti jelenségek – ellen, de nem kevés veszélyt jelentett egyes emberek, csoportok magatartása sem.

Olyan **magatartásszabályok, társadalmi normák** megfogalmazása vált tehát szükségessé, amelyek a közösség hatékony védelmét szolgálták. Az ismereteink szerint legkorábban megjelent – és szinte minden törzsi társadalomban létezett – magatartásszabály a **tabu**.

A *tabu tilalnak rendszerét foglalta magában*. Tilos („tabu”) volt például holtak testének, ruhájának, fegyverének érintése, bizonyos állatok, növények fogyasztása, a szülők és a gyermekek, valamint a testvérek közötti szexuális élet stb. A tabu megsértőjére büntetés – általában kiközösítés, ami egyenlő volt az egyén elpusztításával – várt.

Már a tabunál megjelenik tehát a **társadalmi normák** valamennyi **általános jellemzője**:

- meghatározott élethelyzetekre előír valamely magatartást és
- az előírás megszegését szankcionálja.

Ugyancsak általános jellemző, hogy:

- a magatartásra vonatkozó előírás nemcsak negatív (tiltás), hanem pozitív is lehet (pl. az öregek gyámoltatása, tisztelése),
- a szankció nemcsak büntetés, hanem – a szabály betartása esetén – jutalom is lehet.

Az emberi magatartás szabályozásában fontos szerepet tölt be az **erkölcs**.

Az erkölcsi követelmények olyan általános érvényű, az élet szinte minden területét átşővő, *tartósan érvényesítő magatartásszabályok*, amelyekel a *közmegegyezés alakított ki és a közvélemény erje támaszt alá*. Megsértői a közvélemény ítéletét – rosszállást, megvetést stb. – vonják magukra.

Az **erkölcsi alapelvek megfogalmazásában, megszilárdításában jelentős szerepe van a vallásnak**. A vallási előírások nagy része erkölcsi természetű és értékű. Gondoljunk csak a tízparancsot örök emberi értéket hordozó és védelmező szerepére. (A történeti egyházak kialakították a maguk – egyházi törvénykönyvekben rögzített – jogrendszerét is. Az ezekben foglalt magatartásszabályok érvényesülését az egyház arra feljogosított szervei kényszerrel is biztosíthatják.)

Az említett magatartásszabályok, társadalmi normák jó része nemzedékről nemzedékre *hagyományozódó szokássá* vált. Ezek között voltak olyanok, amelyek *helyességét, hasznosságát, célszerűségét* nemcsak a hagyományörző közösség, hanem a történeti fejlődés folyamataiban létrejött *állami is elismerte, és érvényesítésüket a maga eszközeivel ki is kényszerítette*.

Az állam által kényszerrel is érvényre juttatott szokások összességét nevezzük **szokásjognak**.

Ezen a fejlődési úton alakult ki az a társadalmi normarendszer, amelyet **jognak** nevezünk. Magán hordozza az eddig bemutatott magatartásszabályok jellemzőit azzal a lényeges különbséggel, hogy

- a szabályokat az állam arra feljogosított szervei – a jogalkotó szervek – állapítják meg (tehát nem a közvélemény, iseni kinyilatkoztatás stb.),
- megtartásukat az állami szervek kényszerítik ki, akár állami erőszak alkalmazásával.

A **jog fogalmának** legáltalánosabb meghatározását tehát így adhatjuk meg:

Olyan, az állami akaratot kifejező szabályrendszer, amelyet az állami szervek alkotnak, és amelynek érvényesítését az állam kényszerítő eszközökkel is biztosítja.

A jog csak az állam által lényegesen, fontosnak tartott életviszonyokat szabályozza, nem fogja át a társadalmi viszonyok egészét. *Azokai a kapcsolattárszabályok, társadalmi viszonyokai, amelyeket a jog szabályoz, jogviszonyoknak* nevezzük.

Az egyes jogviszonyok lényegét *alanyuk, tárgyuk, tartalmuk* elemzésével tárhatjuk fel. Ezt a módszert a későbbiekben a polgári jogi jogviszony áttekintésénél mutatjuk be.

Az egymáshoz közel álló, lényegüket tekintve hasonló jogviszonyokat rendező *jogszabályok alkotják az egyes jogágakat* (pl. büntetőjog, polgári jog, közjog, nemzetközi jog).

stb.). Az egyes jogágba tartozó jogszabályokat nemcsak a szabályozás tárgyának (a jogviszonynak) a lényegi azonosságá, hanem

- a szabályozás módszerének,
- a jogszabály szerkezetének és
- a szankció, a felelősség formájának azonosságá is jellemzi.

Egy adott állam jogszabályainak összessége a jogrendszer.

A Magyar Köztársaság jogrendszere tehát a hatályos jogszabályok rendezet összességé. Hangúlyt kell tennünk a „rendeztet” kifejezésre, hiszen nem valamiféle belső rend nélküli szabálytömegről van szó.

Az egyes jogszabályok egymást kiegészítve, egymásra is figyelemmel alakítják az életviszonyokat, ezzel is bizonyítva a *jogrendszer belső rendezettségét, egységét*.

2. Jogforrástan

A jog alaptfogalmait közül a **jogforrás**, illetőleg a **jogszabály** főbb jellemzőit mutatjuk be kissé részletesebben, vázlatos kitekintéssel a jogalkotás szabályaira is.

A jogforrás fogalma ketős tartalommal bír:

- a) Jelenti egyrészt a jogalkotót, vagyis azt az állami szervet, amelynek hatásköre van a jogalkotásra, jogszabály kibocsátására.
- b) Jelenti másrészt magát a jogszabályt. (ez a külső vagy alakijogforrás).

ad. a) *A jogalkotó hatáskör* az Alkotmányból származik. Csak azok az állami szervek bocsáthatnak ki jogszabályt, amelyeket az Alkotmány – és annak alapján a jogalkotási törvény – erre felhatalmazott. Ilyen állami szervek:

- az Országgyűlés,
- a kormány,
- a miniszterelnök és a kormány tagja,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete.

ad. b) *A jogszabály az arra felhatalmazott állami szervek által megalkotott és közzrebocsátott általános érvényű, mindentkire kötelező magatartás szabály.*

Az Alkotmány jelenleg kétféle jogszabályt ismer. Ezek:

- a törvény és
- a rendelet.

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy korábban *törvényerejű rendelet* – ezt a megszünt Elnöki Tanács alkotta, rövidítése: tvr. – és *államtitkári rendkezelés* elnevezéssel is lehetett jogszabályt alkotni. Ezek egy része ma is hatályban van, része a jogrendszernek.

Ugyancsak itt kell említést tennünk arról a két sajátos jogszabályról, amelyek megalkotására csak a rendkívüli jogrend körülményei között kerülhet sor. A rendkívüli jogrend bevezetése szükségállapotban (belső válsághelyzetben), illetőleg rendkívüli állapotban (külső támadás esetén) történik meg. Szükségállapotban a köztársasági elnök, rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács alkothat rendeletet.

Az állami szervek olyan magatartás szabályokat is alkotnak, amelyek csak az állami szervekre kötelezőek. Ezeket nevezzük a **jogi iránnyítás egyéb eszközeinek**. Ilyenek a *határozat*, az *utasítás*, a *jegybanksi rendelkezés*, a *statisztikai közlemény* és a *jogi iránymutatás*, amelynek három formája az *iránylevél*, az *elvi állásfoglalás* és a *tájékoztató*.

A felsorolt iránnyítási eszközök kötelező normákat előíró magatartás szabályok, de nem jogszabályok. A jogszabályok és az állami iránnyítás egyéb jogi eszközei közötti alapvető különbség abban rejlik, hogy utóbbiak az állampolgárok számára jogokat és kötelezéseket nem fogalmazhatnak meg, előírásaik csak a kibocsátójuk által irányított szerveket kötelezik.

Annak ismeretében, hogy melyek a jogalkotó állami szervek és azok milyen jogszabályokat alkothatnak, eléünk tárul a Magyar Köztársaság **jogforrási rendszere**.

Ezek szerint:

- az Országgyűlés *törvényét*,
- a kormány *kormányrendeletét*,
- a miniszterelnök, illetőleg a kormány tagja miniszterelnöki, illetőleg *miniszteri rendeletet*,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete *önkormányzati rendeletet* alkot.

A leírt sorrend egyben a **jogforrási hierarchiát** is tükrözi. Ez azt jelenti, hogy a sorrendben *hátrébb álló jogszabály nem lehet ellenétes az előtte állóval*. Tehát pl. kormányrendelet szabályai nem lehetnek ellenétesek törvényi rendelkezésekkel.

A jogforrási hierarchia csúcsán az alaptörvény, az Alkotmány áll.

Erről a kiemelkedő jelentőségű, az egész jogrendszer alapjait meghatározó jogszabályról a későbbiekben részleteseen szólnunk. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy az Alkotmány megalkotásához és megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Jogszabály akkor *kell alkotni*, ha azt szükségessé teszi

- a társadalmi-gazdasági viszonyok változása,
- az állampolgári jogok és köteleességek rendezése,
- az érdek-összeütöközések feloldása.

Az egyes jogszabálytípusok a társadalmi viszonyok különböző „rétegeit” vonják szabályozási körükbe:

- a) Vannak olyan társadalmi viszonyok, amelyek csak törvényben szabályozhatók. Ezeket **kizárólagos törvényhozási tárgyaknak** nevezzük.
Ilyenek:
 - a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezések;
 - a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályok;
 - az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei, ezek feltételei és korlátai, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályai.
- b) A kormány
 - az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg
 - törvényben kapott felhatalmazása alapján
 - ad ki rendeletet.
- c) A miniszterelnök és a miniszter
 - feladatkörében és
 - törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazása alapján
 - ad ki rendeletet.
- d) A helyi önkormányzat képviselő-testülete
 - törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására és
 - a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére ad ki rendeletet.

A napi gyakorlatban jogszabálynak nevezzük a törvényeken, rendeleteken belüli egyes szabályokat (paragrafus, bekezdés stb.) is.

Az ilyen értelemben vett **jogszabályok szerkezete**, belső felépítése jogáganként eltérő sajátosságokat mutat.

Tekintettel arra, hogy a későbbiekben nagyobb részt a polgári jog és a gazdasági jog kérdéseivel foglalkozunk, itt a polgári jogi jogszabály szerkezetét vizsgáljuk fel. Ezt

az is indokolja, hogy ez a jogszabályszerkezet több „rokon” jogágra (pl. családijog) is jellemző.

A polgári jogi jogszabály a következő elemekből épül fel:

- a) tényállás (hipotézis),
- b) rendelkezés (dispozíció),
- c) jogkövetkezmény (szankció).

ad. a) A **tényállás** azokat a körülményeket, tényeket írja le, amelyek bekövetkezésére esetén „kell úgy viselkedni”, ahogy azt a jogszabály előírja. A tényállás megvalósulása tehát mintegy feltétele annak, hogy a jogszabály „működésbe lépjen”.

ad. b) A **rendelkezés** a jogszabály „jelke”. A jogalkotó itt fogalmazza meg, hogy milyen magatartást ír elő, mit kell tenni a tényállás megvalósulásakor. A rendelkezés jellege szerint **kötelező (kogens) és megengedő (diszpozitív)** szabályokat különbözően tekinthet meg.

A kogens szabály betartása mindentől (a felek akaratától, megegyezésétől), rendelkezésétől stb.) függetlenül kötelező. A diszpozitív szabály azonban csak lehetőséget tartalmaz, attól el lehet térni, csak akkor kötelező, ha a felek másképpen nem rendelkeznek.

A polgári jog jogági sajátossága (szemben pl. a büntetőjoggal) a diszpozitív szabályok nagy száma.

ad. c) A **jogkövetkezmény** arra ad választ, hogy mi történik akkor, ha a rendelkezést nem tartják be, illetőleg betartják. Ha nem tartják be, akkor a jogkövetkezmény a **szankció**, ami leggyakrabban büntetés, hátrányt jelent. Ha ellenben betartják, akkor a jogkövetkezmény a **joghatás**, vagyis megvalósul a jogalkotó akarat.

A bemutatott elemek gyakorlati megjelenését két példával mutatjuk be.

- a) Jogszabály: „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni.” [Ptk. 339.§ (1.) bek.]
Tényállás: Valaki másnak jogellenesen kárt okoz.
Rendelkezés: Jelleget tekintve *kogens*, hiszen *köteles* megtéríteni a kárt.
Jogkövetkezmény: Maga a kártérítés, ami jelleget tekintve *szankció*.

- b) Jogszabály: „A bíróság a kártérítési felelős személyt rendkívüli méltánylási érdemlő körülmények alapján felelősség alól részben mentesítheti.” [Ptk. 339.§ (2.) bek.]
Tényállás: Rendkívüli méltánylási érdemlő körülmények vannak.
Rendelkezés: *Diszpozitív* jellegű, hiszen csak lehetőséget teremt arra, hogy a bíróság mentesítse a károkozót.

Jogkövetkezmény: Diszpozitív rendelkezés esetén szankció természetesen szóba sem jöhet, és a joghatás is diszpozitív. Az is megfelelő joghatás, ha a bíróság megadja a mentesítést, de az is, ha nem.

A jogforrástian következő lényeges kérdése a **jogszabályok érvényessége és hatálya**.

1. Egy jogszabály akkor érvényes, ha

- az azt kibocsátó szervnek van felhatalmazása, hatásköre a jogszabály megalkotására;
- beilleszkedik a jogforrási hierarchiába, vagyis nem ellentétes valamely magasabb szintű jogszabállyal;
- a rendelet nem lépi túl a törvényben kapott felhatalmazást, szakkifejezéssel nem terjeszkedik túl azon;
- megtörtént a jogszabály hivatalos formában történő nyilvánosságra hozatala, szakkifejezéssel: kihirdetése;
- a jogszabály megalkotásánál betartották a kötelezően előírt eljárási szabályokat.

Ha a felsorolt feltételek bármelyike hiányzik, a jogszabály érvénytelen, jogi értelemben nem létezik.

Az érvényesség feltételei között a kihirdetéssel és ehhez kapcsolódóan a jogszabályok megjelölésével és nyilvánartásával foglalkozunk részletesebben.

A jogszabályban előírt magatartásszabály betartása csak akkor követhető meg, ha az érintetteknek lehetőségük van a jogszabály megismerésére. (Az állam csak a megismerés lehetőségét biztosíthatja. Ha valaki nem él ezzel a lehetőséggel, és nem ismeri a jogszabályt, ez a tény nem mentesíti annak betartása alól.)

A **kihirdetés** módja a **hivatalos lapban** való közzététel. A Magyar Közlétársaság hivatalos lapja a **Magyar Közlöny**, amely tartalmazza:

- a jogszabályok közül a törvényeket, a kormányrendeleteket, valamint a miniszterelnök és a miniszterek rendeleteit,
- az Országgyűlés és a kormány határozatait és jogi iránymutatásait,
- a nemzetközi szerződéseket,
- a Legfelsőbb Bíróság irányleveleit és elvi döntéseit,
- a személyi kérdésekben hozott döntéseket, ideértve a közlérsasági elnök és a kormány által adományozott kitüntetésekét is.

A helyi önkormányzat rendeleteit az **önkormányzat hivatalos lapjában**, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni. (Azt, hogy mi ez a „helyben szokásos mód”, azt az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.)

Központi hivatalos lap még a **Határozatok Tára**, amelyben azon kormányhatározatok jelennek meg, amelyeknek itt történő kihirdetését a kormány elrendelte.

A **miniszteriumok** is kiadhatnak **hivatalos lapot** (pl. Belügyi Közlöny, Környezetvédelmi Értesítő stb.), amely elsősorban utasítások és jogi iránymutatások közzétételére szolgál. E lapokban lehetőség van a tárcsa szempontjából fontos, és máshol már kihirdetett jogszabályok megjelentetésére is.

A jogszabályok megkeresését, a jogalkalmazók munkájának könnyítését teszik lehetővé a jogszabályok **megjelölésére** szolgáló rendelkezések. Ezek szerint a jogszabály megjelölése magában foglalja:

- a jogalkotó megnevezését, nevének rövidítését (a törvény kivételével);
- a jogszabály kihirdetésének idejét, számát, megnevezését és címét.

A jogszabályokat a jogalkotó szervek szerint évenként I-től kezdődően folyamatosan kell számozni.

Példák az egyes jogszabálytípusok szerint:

1974. évi III. törvény a külkereskedelemről

137/1998. (VIII.18.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról

(1990 előtt a kormány elnevezése Minisztertanács volt. Ennek megjelölésén minisztertanács – Mt. – rendeletet adott ki.)

18/1995. (VI.6.) IKM rendelet az ipari, kereskedelmi szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről

(A jogszabály kibocsátója – az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium – időközben megszűnt. A rendelet ennek ellenére mindaddig hatályos, míg a jogutód – napjainkban a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium – azt hatályon kívül nem helyezi.)

Budakeszi Önkormányzat 41/1995. (XI.24.) rendelete az állatok tartásáról

A jogrendszer egészének áttekinthetőségét, a változások, új jogszabályok megjelenésének követhetőségét segíti elő a jogszabályok **nyilvánartása**, a **jogszabálygyűjtemények** kiadása.

Az igazságügy-miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára kötelezően gondoskodik arról, hogy a **Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményéi** évenként kiadják, illetőleg, hogy a cserélhető lapos megoldással karbantartott **Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye** naprakészen tartalmazza a hatályos joganyagot.

Ezek a hivatalos jogszabálygyűjtemények. Az egyre nagyobb számban megjelenő nem hivatalos gyűjtemények általában jogágankénti vagy más szempontok szerint gyűjtik össze a hatályos jogszabályokat. A teljes jogrendszer áttekintését tűzi ki célul a szintén cserélhető lapos **Magyar Törvénytár**, vagy a különböző számítógépes jogszabálytárak.

2. A jogszabály alkalmazhatóságának másik feltétele – érvényességén kívül – a **hatályosság**.

A hatályosság arra ad választ, hogy milyen földrajzi területen, mely időszakban és milyen személyi körre alkalmazható a jogszabály, s hogy állapíthat meg jogokat és köteleességeket, alakíthat életviszonyokat. Ennek megfelelően a jogszabálynak van:

- a) **területi**,
- b) **időbeli** és
- c) **személyi hatálya**.

ad. a) A központi szervek által alkotott jogszabályok általában az *egész ország területén* hatályosak.

Ha a jogalkotó azt akarja, hogy rendelkezése csak az ország egy részén (pl. régióban, megyében) érvényesüljön, akkor a területi hatályt pontosan meg kell határozni. Az önkormányzati rendelet hatálya csak az önkormányzat területére (községre, városra, kerületre, megyére) terjed ki.

ad. b) A jogszabály időhatárok között (meghatározott időponttól meghatározott időpontig) *hatályos*.

A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját.

Ez kivételesen lehet a kihirdetésének napja is, de általános követelmény, hogy eleendő időt kell hagyni a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Ösi és lényeges alapelv a *visszamenőleges hatály tilalma*. Ez azt jelenti, hogy a jogszabály kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A jogszabály akkor veszti hatályát, ha:

- a jogszabályban meghatározott idő lejárt, vagy
- más jogszabály hatályon kívül helyezi.

ad. c) A jogszabály hatálya kiterjed az ország területén a magánszemélyekre és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra. A ma-

gyar jogszabályok általában tehát hatályosak az ország területén tartózkodó külföldi állampolgárokra is.

Ha más a jogalkotó szándéka, ennek a jogszabályból ki kell derülnie.

A jogforrástannal való vázlatos ismerkedésünk végén a **nemzetközi szerződések** jogforrási jellegéről ejtünk néhány szót.

Témánk szempontjából kétféle nemzetközi szerződés van:

- Olyan, amely „csak” az államok közötti kapcsolatokról rendelkezik, kötelezettséget csak az államok, állami szervek számára állapít meg. Ezeket – ha a kormány másképp nem rendelkezik – közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.
- Olyan, amely a szerződő államokban lévő magánszemélyekre, jogi személyekre kötelező magatartási szabályt tartalmaz. Ezeket – annak érdekében, hogy a magyar jogrendszer részévé váljanak – törvény vagy kormányrendelet formájában kell kihirdetni a Magyar Közlönyben.

3. A fejezet feldolgozásához ajánlott jogszabályok

- *A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény)*
- *1987. évi XI. törvény a jogalkotásról*
- *12/1987. (XII.29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről*

A Magyar Köztársaság alkotmányos alapjai

Az állampolgár és a közhatalom

1. Az állam néhány fogalmi ismérve, alapvető funkciói
2. Az Alkotmány helye a jogrendszerben, jelentősége
3. Az államhatalom jellege, megosztása; az állam szuverenitása; a hatalomgyakorlás módja
 - a hatalom megosztása
 - a szuverenitás
 - a választójog
 - a népszavazás és a népi kezdeményezés
3. Az államszervezet részei
 - az Országgyűlés
 - a köztársasági elnök
 - a kormány
 - az Alkotmánybíróság
 - a bíróságok
 - az ügyészség
 - a helyi önkormányzatok
4. Az alapvető emberi és állampolgári jogok, az állampolgári kötelességek
 - az alapvető jogok
 - az állampolgári kötelességek
5. A fejezet feldolgozásához ajánlott jogszabályok

1. Az állam néhány fogalmi ismérve, alapvető funkciói

Láthatjuk, hogy a jogalkotási és a jogalkalmazási folyamat középpontjában az emberi társadalmak történeti fejlődésének kiemelkedő jelentőségű képződménye, az állam áll.

Az állam, az államhatalom lényegének, fogalmának, eredetének, tipológiájának, fejlődésének kérdései ösziidők óta foglalkoztatják az emberiséget. A különböző korok, tudományágak gondolkodói, kutatói irányzatok differenciált, sokszor egymásra épülő, még többször egymással vitatkozó válaszokat adtak ezekre az alapvető kérdésekre. Számunkra itt most elegendő, ha a legáltalánosabb, legnehezebben vitatható ismérvekre támaszkodva közelítjük meg az állam fogalmát.

Az állam a társadalom legnagyobb, legkiterjedtebb, legdifferenciáltabb intézményrendszerét létrehozó és működtető szervezet, amely egy meghatározott területen szuverenitást (főhatalmat) gyakorol és közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik.

Az államszervezet differenciáltságával, a szuverenitás kérdésével később foglalkozunk, itt a közhatalmi jogosítvány fogalmát adjuk meg.

Azt jelenti ez a fogalom, hogy az állam a saját területén *legális erőszakot* alkalmazhat. Más szavakkal: jogszabályokban, törvényi feltetelek között hozott döntéseiben megfogalmazott akaratát erőszakkal is kikényszerítheti. Jogállamban csak az államnak van ilyen jogosítványa.

A történeti fejlődés során többféle *államtípus* jelent meg. Így találkozhattunk monarchiával, arisztokráciával, demokráciával, abszolút, liberális, jóléti, totális és jogállammal. Az egyes típusoknál más-más államfunkciók kerültek előtérbe.

Jogállamban, illetőleg a modern társadalmak által támasztott követelmények közepette így adhatjuk meg az állam alapvető funkcióit:

- jogalkotási, jogalkalmazási feladatok, a jogbiztonság fenntartása;
- a külső, belső szuverenitás biztosítása, a belső rend védelme, a közbiztonság fenntartása;
- a gazdasági feltételek biztosítása, redisztribúció;
- a szociális-egészségügyi intézményrendszer működtetése, népjóléti feladatok;
- a kulturális fejlődés előmozdítása;
- környezetvédelem;
- magas színvonalú oktatás;

- hatékony, korszerű közigazgatás;
- az emberi és állampolgári jogok védelme.

Ezek az állami funkciók csak megfelelő jogszabályi háttérre támaszkodva láthatók el. Ennek a jogszabályi háttérnek meghatározó eleme az Alkotmány.

2. Az Alkotmány helye a jogrendszerben, jelentősége

Jogrendszerünkben kitüntetett helyet foglal el az a törvény, amelyet Alkotmánynak, alapörvénynek, közkeletű kifejezéssel a törvények törvényének is neveznek.

Kitüntetett helyét bizonyítja, hogy szabályai még magát a jogalkotót is kötik: az Országgyűlés sem hozhat az Alkotmánnyal ellentétes törvényt. Alapörvény jellegét pedig szabályozási tárgya adja meg.

Az Alkotmány tartalmazza:

- a politikai rendszer, az államhatalom jellegére;
- a gazdasági és politikai berendezkedésre és ennek védelmére;
- az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire;
- a kormányzás szervezetére, feladataira, felelősségére;
- a közigazgatásra;
- a helyi autonómiára (a helyi önkormányzatokra);
- az igazságszolgáltatásra;
- az alkotmányosság védelmére;
- az állam szuverenitásának legfontosabb kérdéseire vonatkozó alapvető szabályokat.

Ahhoz, hogy az Alkotmányban rögzített alapvető szabályok kiteljesedjenek, „működni kezdenek”, további törvények, egyéb jogszabályok megalkotása szükséges.

Például: az Alkotmány deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.” Ezt a deklarációt egyéb törvények, jogszabályok – pl. Családjogi törvény, Büntető Törvénykönyv – „teszik élővé”, adják meg megvalósulásának garanciáit.

Magya az Alkotmány kötelezi a kormányt arra, hogy a végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjessze.

3. Az államhatalom jellege, megosztása; az állam szuverenitása; a hatalomgyakorlás módja

A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, ahol minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valaminint közvetlenül gyakorolja.

A demokratikus államberendezkedés, a jogállam egyik ismérve, hogy nem létezhet olyan szerv, intézmény, amely kiszámíthatná, korlátozás, ellenőrzés nélkül gyakorolhatná a főhatalmat. Működnie kell a „súlyok – ellensúlyok” rendszerének.

Ez a **hatalom megosztásának** jogállami intézménye.

Az államhatalom gyakorlásában az alábbi önálló, alkotmányos szervek vesznek részt (*közöttük oszlik meg az államhatalom*):

- A törvényhozó hatalmat az **Országgyűlés** gyakorolja mint a legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerv, amely biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.
- A **Köztársasági elnök**, Magyarország államfője, aki kifejezi a nemzet egységét, őrködik az államszervezet demokratikus működése feletti.
- A végrehajtó hatalmat a **kormány** gyakorolja, amely a közigazgatás legfelsőbb szerve. Alárendeltségében működnek a minisztériumok és az egyéb országos hatáskörű közigazgatási szervek (pl. Központi Statisztikai Hivatal, Nemzetbiztonsági Hivatal).
- Az igazságszolgáltatás szervei a **bíróságok**, ők gyakorolják a „bírói hatalmat”.
- A törvényességi felügyelet legszélesebb hatáskörrel rendelkező szerve az **ügyészség**, amely a bíróságok előtti eljárásban vádképviseletet is ellát.
- A helyi hatalom letéteményesei a **helyi önkormányzatok**, amelyek önállóan és demokratikusan intézik a helyi közügyeket.
- Az **Alkotmánybíróság** az alapörvény megtartását ellenőrzi és biztosítja.

Mint az már a korábbiakból is kitűnt, hazánkban az államhatalom jellegét, lényegét a köztársasági államforma, a független, demokratikus jogállam, a népszuverenitás adja meg.

A **szuverenitás** az alkotmányban – a leginkább elfogadott meghatározás szerint – **állami főhatalmat** jelent. A **népszuverenitás** fogalma nem takar mást, mint azt, hogy

ezt a főhatalmat a nép gyakorolja. Az *állam szuverenitásáról* pedig kétféle értelemben beszélhetünk:

A külső szuverenitás

tartalma az, hogy az állam önálló, független döntéseit külső kényszer és ellenőrzés nélkül hozza. rendelkezik a függetlenség megvédésének eszközeivel.

A belső szuverenitás

azt jelenti, hogy az állami főhatalom – melynek eredete és gyakorlásának módja alkotmányosan meghatározott – az egész ország területén érvényesül.

Hazánkban a nép a hatalmat kétféleképpen gyakorolja, két módon juttatja érvényre a népszuverenitást: *közvetlenül és közvetlenül*.

A modern demokráciák többségében a népszuverenitás érvényre juttatásának jellemző módja, hogy a választópolgárok közvetlenül, tehát az általuk *választott képviselők*, megbízottak, küldöttek úján gyakorolják a hatalmat.

Hazánkban az országgyűlési képviselőket, valamint a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjait, továbbá a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok *általános és egyenlő választójog* alapján, *közvetlen és titkos szavazással* választják.

Az *általános választójog* azt jelenti, hogy minden *nagykorú magyar állampolgár* rendelkezik szavazati joggal, joga van ahhoz, hogy *választó* (aktív választójog), illetve *választható* (passzív választójog) legyen.

Az általános választójog – nemzetközileg elfogadott – korlátait maga az Alkotmány adja meg.

Eszerint *nincs választójoga* annak:

- aki a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondokosság alatt, illetőleg
- a közügyek gyakorlásától eltiltó jogerős ítélet hatálya alatt áll, továbbá
- aki jogerős szabadságvesztés büntetését vagy büntetőfűtárársban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

A *választójog egyenlőségén* azt értjük, hogy minden választásra jogosult állampolgárnak *azonos számú és értékű szavazata* van.

Hatályos választójogi törvényünk *vegyes vagy kombinált* választási rendszert vezetett be. Ez azt jelenti, hogy a képviselői mandátum egyéni választókerületben és területi – országos listán is elnyerhető.

A *szavazás közvetlensége* azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltre adhatják le szavazatukat.

A *szavazás titkosságát*

biztosító szabályok pedig azt teszik lehetővé, hogy a választópolgár a nyilvánosság teljes kizárásával, belső meggyőződése szerint adhatja le a szavazatát.

A *népszuverenitás* gyakorlásának *másik* – ritkábban előforduló – *formája a közvetlen hatalomgyakorlás*. A magyar jogrend a *közvetlen hatalomgyakorlás* két formáját ismeri és szabályozza. Ezek az (országos és helyi) **népszavazás** és az (országos és helyi) **népi kezdeményezés**.

Népszavazást kezdeményezni csak az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzatok képviselő-testületének hatáskörébe tartozó kérdésről lehet. Előbbi esetben országos, utóbbiban helyi népszavazásról beszélünk.

Ismerünk úgynevezett *kötelező és tilott* népszavazási témákat.

Országos népszavazást *kötelező kinnni*, ha azt legalább kétszáz ezer állampolgár kezdeményezi, illetve helyi népszavazást pl. új község alakításáról, vagy közegyesítés megszűntetésének kezdeményezéséről.

Nem bocsátható országos népszavazásra pl. a költségvetésről, a központi adónevekről szóló, illetve helyi népszavazásra pl. az önkormányzat költségvetéséről, a helyi adókról szóló döntés.

A *népi kezdeményezés* alatt olyan indítványt értünk, amely konkrét döntés meghozatalát kezdeményezi az Országgyűlésnél, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testületénél.

4. Az államszervezet részei

Korábban a hatalommegosztás elvének tárgyalása során felkoroltuk az államhatárolni gyakorlásában részt vevő alkotmányos szereket. A következőkben ezek néhány – legfontosabb – jellemzőjét ismerjük.

A törvényhozó hatalmat gyakorló legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervet, az **Országgyűlést** az ország választópolgárai *négyévi időtartamra* választják.

Tagjai az országgyűlési képviselők, akiket mentelmi jog illet meg, illetve akikre összerfethetlenségi szabályok vonatkoznak.

A **mentelmi jog** tartalma:

- a) a képviselő és a volt képviselő leadott szavazata, megbízatásának gyakorlása idején általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre (felelőtlenség);
- b) csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával indítható és folytatható ellene büntető- vagy szabálysértési eljárás (sérthetlenség).

Az **összejfentelenség** pedig azt jelenti, hogy vannak olyan – az Alkotmány, illetve más törvények által tételesen felsorolt – tisztségek, foglalkozások, amelyeket Országgyűlési képviselő nem tölthet be, nem láthat el.

Az Országgyűlés négyéves megbízatásának lejártá előtt is **kimondhatja saját feloszlatását**. A közársasági elnök pedig – az Alkotmányban nagyon pontosan rögzített esetekben és módon – **feloszlathatja** az Országgyűlést. A megbízatás lejártától, a feloszlástól vagy feloszlástól számított három hónapon belül **új Országgyűlést kell választani**.

Az Alkotmány tételesen felsorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörét. A történetileg kialakult **három parlamenti funkciók** az alábbi csoportokba rendezhetők:

- a) **törvényhozás**,
- b) **parlament ellenőrzés**,
- c) **a kormányzati szervezetrendszer létrehozása és irányítása**,
- d) **a külföldiek és hadügyek terén jelenkező fontos feladatok**,
- e) **a rendkívüli jogrend bevezetése**,
- f) **egyéb feladatkörök**.

ad. a) Az **Alkotmány** és a törvények megalkotásának kizárólagos joga a legklasszikusabb **parlamentari funkciók** közé tartozik. Maga a hatalmi ág (törvényhozói hatalom) is erről kapta a nevét.

A kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmáról a jogforrástanban már tettünk említést. Itt annyit jegyünk meg, hogy a törvények – tárgyük szerinti – gyakori csoportosítása a következő:

- **alaptörvények** (az alapvető alkotmányos jogok és köteleességek „kiteljesítését” szolgáló jogszabályok);
- **szervezeti törvények** (az Alkotmányban szereplő intézményekre, szervezetre vonatkozó jogszabályok);
- sajátos, „ős” törvényhozási tárgy a **költségvetés**.

A törvénytervezetek tárgyalásának, elfogadásának rendjét részletesen meghatározza az **Országgyűlés Házszabálya**.

ad. b) A parlamenti ellenőrzés – Alkotmányban is rögzített – szervei az **Állami Számvevőszék** és az állampolgári jogok, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok **országgyűlési biztosa**.

- Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlés **pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve**. Alapvető feladata az **államháztartás** gazdálkodásának törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján történő ellenőrzése. Elnökét és alelnökét az Országgyűlés választja meg.

Az a tény, hogy az Állami Számvevőszék az államháztartás gazdálkodását ellenőrzi, meglehetősen széles körű felelősséget ró erre a szervezetre.

Az **államháztartás rendszere** ugyanis a következő elemekből épül fel:

- a kormányzat,
- az elköltöztetett állami pénzalapok,
- a helyi önkormányzatok és
- a társadalombiztosítás költségvetése.

Az ellenőrzés – egyebek mellett – kiterjed az állami költségvetési javaslat megalapozottságára, a felhasználások szükségességére és célszerűségére, a hitelfelvételekre, a pártok gazdálkodására, az állami támogatások felhasználására. Az utóbbi körben külön említést érdemel a helyi önkormányzatoknál a normatív állami hozzájárulás, a cél-, a címzett és az egyéb támogatások igénybevételeire és elszámolására vonatkozó ellenőrzés.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzés megállapításait **megküldi** az ellenőrzött szerv vezetőjének, aki arra 8 napon belül **észrevétel** ter, illetve intézkedést rendelhet el.

Ha az intézkedés nem kielégítő, akkor e tényről az Állami Számvevőszék elnöke

- **tájékoztatja az ellenőrzött szerv vezetőjét**,
- **tájékoztathatja az Országgyűlést**, vagy
- **éves jelentésében ismerteti az esetet**.

Az Országgyűlés elé terjesztett éves jelentést **nyilvánosságra kell hozni**.

- Az állampolgári jogokkal, illetve a nemzeti és etnikai jogokkal kapcsolatos visszásságok kivizsgálása, az orvoslásuk érdekében szükséges intézkedések kezdeményezése az **állampolgári jogok**, illetve a **nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa**nak (általánosan használt idegen szóval az **ombudsmanoknak**) a feladata. Hazánkban jelenleg há-

rom ombudsman működik. A fenti bemutatott feladatokat ellátó két ombudsmannon kívül az Országgyűlés adatvédelmi biztosa is választott.

Ugyancsak az Országgyűlés választja meg – a többi országgyűlési biztoshoz hasonlóan a köztársasági elnök javaslatára – az országgyűlési biztossalalános helyettesét.

Az országgyűlési biztosok megbízatása hat évre szól és egy alkalommal meghosszabbítható. Szigorú *összeférhetlenségi* szabályok vonatkoznak rájuk és *mentelmi jog* is megilleti őket.

Eljárásuk során *függetlenek*, intézkedésüket kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozzák meg.

Az eljárást *bárki* kezdeményezheti, de azt kérelem nélkül, hivatalból is megindíthatják.

Az eljárás megindítását az országgyűlési biztos *akkor tagadja meg*, ha az

- nyilvánvalóan alaptalan, vagy
- ismételen nyújtották be az indítványt és az új tényt nem tartalmazott, illetve ha
- az indítványozó még nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit.

A névtelen beadványt elutasíthatja, de a névvel ellátott esetében – ha a beadványt benyújtó személy kéri – kitélet nem fedheti fel.

Ha vizsgálata során alkotmányos jogokkal kapcsolatos *visszasszágort észlel*, annak megszüntetése érdekében:

- *kezdeményezést tehet* az érintett szerv vezetőjénél;
- *ajánlással* fordulhat a felügyeleti szervhez;
- kezdeményezheti *jogszabály* módosítását, hatályon kívül helyezését, kiadását.

Az első két esetben 30, a harmadikban 60 nap áll a megkeresett szerv rendelkezésére, hogy kialakítsa álláspontját és arról, valamint esetleges intézkedéséről értesítse az országgyűlési biztost. Az országgyűlési biztosok *évről-évre* beszámolnak az Országgyűlésnek. A beszámoló közötté kell tenni a Magyar Közlönyben.

ad. c) **A kormányzati szervezetrendszert** létrehozása és irányítása széles körű jogosítványokat ölel fel. Beletartozik egyebek között a legfontosabb közjogi tisztvisgvi-

selök megválasztásának, a kormányprogram elfogadásának, a kormányzati szervek ellenőrzésének joga stb.

ad. d) **A külügyek** területén kiemeljük a nagy fontosságú nemzetközi szerződések megkötésének jogát, illetve az interparlamentáris kapcsolatok ápolásának jelentőségét.

A hadügyekkel kapcsolatban pedig a fegyveres erők alkalmazásáról, a hadállapot kinyilvánításáról, a békekötésről való döntés joga bír kiemelkedő jelentőséggel.

ad. e) **A rendkívüli jogrend** bevezetésének joga azt jelenti, hogy az Országgyűlés

- rendkívüli állapotot (külső támadás esetén),
- szükségállapotot (belső válsághelyzetben) rendelhet el.

ad. f) Az ún. **egyéb parlamenti funkciók** igen széles kört ölelnek fel. Itt hármat emlíünk meg:

- a helyi önkormányzatok feloszlataásának,
- a közkegyelem gyakorlásának és az
- országos népszavazás elrendelésének jogát.

A köztársasági elnököt, a Magyar Köztársaság államfőjét, aki kifejezi a nemzet egységét, az *Országgyűlés választja meg* ötéves időtartamra. E tisztségre minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár megválasztható, ha a választás napjáig betöltötte harmincötödik életévét.

Az elnöki megbízatás

- az ötéves időtartam lejártával,
- az elnök halálával,
- a feladatkör ellátását kilenven napon túl lehetetlenné tevő állapottal (pl. súlyos, tartós betegség),
- lemondással,
- az összeférhetelenség kimondásával,
- a tisztségétől való megfosztással szűnik meg.

Az **összeférhetelenség** ebben az esetben azt jelenti, hogy a köztársasági elnöknek nem lehet semmilyen más állami, társadalmi, politikai tisztsége vagy megbízatása, illetve más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért – kivéve a szerzői jogi védelem alá tartozó tevékenységet – díjazást nem fogadhat el. A tisztségtől való **megfosztás** pedig akkor merülhet fel, ha a köztársasági elnök szándékosan megsérti az Alkotmányt vagy valamely más törvényt.

Az Alkotmányban felsorolt *feladatai* a következők:

- képviseli a magyar államot,
- a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt, ha a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges,
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket,
- kitűzi az országgyűlési és a helyi önkormányzati általános választásokat, részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésén,
- javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére,
- népszavazást kezdeményezhet,
- kinevezi és felmenti – külön törvényben meghatározott szabályok szerint – az államtitkárokat,
- külön törvényben meghatározott személy vagy szervezet javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit és az egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,
- adományaazza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntéseket és engedélyezi viselésüket,
- gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,
- dönt az állampolgársági ügyekben,
- dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal.

A *köztársaság legfelsőbb szerve*, a végrehajló hatalom reprezentánsa, a **kormány** a *miniszterek kinevezésével* alakul meg. Tagjai a **miniszterelnök és a miniszterek**. A *miniszterelnök* – a kormányprogram elfogadásával egyidejűleg – a köztársasági elnök javaslatára az *Országgyűlés választja*. A *minisztereket* pedig – a miniszterelnök javaslatára – a *köztársasági elnök nevezi ki*.

A kormány megbízatása a következő esetekben **szűnik meg**:

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,
- a miniszterelnök, illetve a kormány lemondásával,
- a miniszterelnök halálával, illetőleg akkor, ha
- az Országgyűlés megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, és egyidejűleg új miniszterelnököt választ.

A bizalom megvonására irányuló indítványt *bizalmatlansági indítványnak* nevezzük.

Ha pedig az indítvány az új miniszterelnökre tett javaslatot is tartalmazza, *konstrukción bizalmatlansági indítvánnyról* beszélünk. Hazánk hatályos Alkotmánya ez utóbbit ismeri és szabályozza.

Az Alkotmánynak a kormány feladataira vonatkozó rendelkezéseit azzal a megjegyzéssel soroljuk fel, hogy ez a tételcs felSOROLÁS (szakkifejezéssel élve: taxáció) nem tartalmazhatja a kormány által ténylegesen ellátott valamennyi funkciót, figyelemmel többek között arra a megfogalmazásra, hogy „ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”.

A hatályos Alkotmány szerint tehát a **kormány**

- védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja az állampolgárok jogait;
- biztosítja a törvények végrehajtását;
- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervezet munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- a belügyminiszter közreműködésével biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;
- biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról;
- meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket;
- meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről;
- irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését;
- az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;
- közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyar Köztársaság kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt;
- ellátja mindazon feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az Alkotmány megtartásának, a jogállami alkotmányosság érvényesülésének egyik legfontosabb öre, biztosítéka az **Alkotmánybíróság**.

Az Alkotmánybíróság tagjait az *Országgyűlés választja meg* azok közül a jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgárok közül, akik betöltötték 45. életévüket. Az alkotmánybírák kiemelkedő tudású elméleti jogászok, vagy legalább húszévi jogi szakmai gyakorlattal rendelkeznek.

Menetelni joguk van, és rájuk is vonatkoznak az *összeferhentelenségi* szabályok. Megbízatásuk kilenc évre szól, egy alkalommal újraválaszthatók. 70. életévük betöltésével megbízatásuk megszűnik.

Az Alkotmány a jogrendszer csúcán helyezkedik el, fölötté áll minden más jogszabálynak. Ha valamilyen jogszabály az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz, *alkotmányellenességről* beszélünk, amely az említett rendelkezés megsemmisítésével orvosolható. Ez – tehát a megalkotott jogszabályok alkotmányosságának

utólagos vizsgálata, az alkotmányserítő jogszabály megsemmisítése – az Alkotmánybíróság legáltalánosabb feladata.

Ezt az eljárást nevezzük *utólagos normakontroll*nak. Utólagos normakontrollt *bátki, bármilyen jogszabállyal* szemben kérhet – indítványozhat – az Alkotmánybíróságnál.

Ismerjük azonban az *előzetes normakontroll* fogalmát, lehetőségét is. Ebben az esetben a már elfogadott, de még ki nem hirdetett – tehát még nem érvényes – jogi norma alkotmányosságát kéri az indítványozó, aki ebben az esetben már koránsem „bátki”, hanem *csak a közírársasági elnök és a kormány* lehet. Az is lényeges külfönség, hogy nem „bármilyen jogszabály”, hanem csak törvény, az Országgyűlés ügyrendje, valamint nemzetközi szerződés egyes rendelkezései képezhetik az ilyen indítvány tárgyát.

Az Alkotmánybíróság feladatai közé tartozik még – egyebek mellett – a *mulasztásban megnyilvánuló* – egyszerűbb kifejezéssel: „mulasztásos” – *alkotmányellenesség* megszüntetése. Ebben a sajátos helyzetben az történik, hogy az alkotmányserítő helyzet nem azért állott elő, mert a jogalkotó szerv alkotmányellenes jogszabályt alkotott, hanem éppen azért, mert *nem alkotott* meg (elmulasztott megalkotni) *valamilyen jogszabályt*.

Például: a helyi népszavazás legfontosabb szabályait törvény rendezi. Ezek azonban „kevesek” ahhoz, hogy meg is lehessen tartani egy helyi népszavazást. Csak az önkormányzatok helyi rendeleterivel válik teljessé a szabályozás és így lehetővé a népszavazás. (Szándékosan van ez így, mert az Országgyűlés minél tágra teret akar engedni a helyi sajátosságok érvényre jutásának.)

Ha tehát az önkormányzat nem alkot ilyen rendeletet, nem lehetséges a helyi népszavazás, nem érvényesül a helyi választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlás-hoz való joga – a mulasztás miatt alkotmányellenes helyzet áll elő.

A mulasztásos alkotmányserítés megállapításával egyidejűleg az Alkotmánybíróság *határidőt* tűz ki a szükséges jogszabály megalkotására.

A Magyar Közíársaságban igazságszolgáltatásra kizárólag a **független magyar bíróságok** jogosultak.

Működésük során:

- *védik és biztosítják* az alkotmányos rendet, az alkotmányos jogok és törvényes érdekek érvényre jutását;
- *büntetik* a bűncselekmények elkövetőit;
- az állampolgárokat a törvények tiszteletére *nevelik*;
- *ellenőrzik* a közigazgatási határozatok törvényességét, általában *érvényre juttatják* a törvényesség követelményeit.

Igazságszolgáltatási tevékenységüket – egyebek mellett – a következő alapelvek hatják át:

- a bíróság előtt mindenki egyenlő;
- döntését tisztességes eljárás során és ésszerű határidőn belül hozza meg;
- a bíróság tárgyalása nyilvános;
- döntését nyilvánosan kihirdetni és indokolni köteles;
- döntése ellen jogorvoslatnak van helye.

Az igazságszolgáltatási alapelvek közé soroljuk a bíróságok – már megemlírtet – igazságszolgáltatási monopóliumát és a később tárgyalandó bírói függetlenséget is. A **bírósági szervezetrendszer** felépítése jelenleg **négy szintű**:

- helyi bíróságok (városi, kerületi bíróság),
- megyei bíróságok (Budapesten a Fővárosi Bíróság),
- ítéltáblák,
- Legfőbb Bíróság.

A fővárosban és a megyékben munkaugyi bíróságok működnek, amelyek jogállása megegyezik a helyi bíróságokével.

Az **ítéletáblák** létrehozásával célszerű munkamegosztás alakul ki a helyi és a megyei bíróságok között. Több ügy indulhat első fokon a megyei bíróságokon, csökkenthető a helyi bíróságok munkaterhe, és elérhető, hogy a bonyolultabb ügyek a szakmailag felkészültebb megyei bíróságokra kerülhessenek.

A korábban háromszintű bírósági szervezetrendszer az **ítéletábla** intézményének bevezetésével – az 1997-es alkotmánymódosítás nyomán – alakult át négy szintűvé.

Az ország öt városában működik **ítéletábla** (Budapesten – Fővárosi ítéltábla –, Szegeden, Pécsen, Debrecenben és Győrön).

A négy szintű bírósági szervezet azt is lehetővé teszi, hogy *csokkonjen a Legfelsőbb Bíróság ítéltézési munkaterhe, és hatékonyabban tálhassa el jogegységserítő feladatát*. Ezt a célt szolgálja az is, hogy a Legfelsőbb Bíróság **jogegységi eljárást** is folytathat. Ez azt jelenti, hogy ártógó és vitatott elvi kérdésekben hoz döntést – jogegységi határozatot –, ezzel is *segítve az egységes bírósági jogérvtelmezést*.

A jogegységi határozatok valamennyi bíróság számára kötelezőek.

Fontos jogállami alapelv a **bírói függetlenség**: a bírák a bíraskodás során függetlenek, és csak a törvényeknek vannak alávetve, nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

A bírói függetlenség biztosítékrendszere tovább bővült az **Országos Igazságszolgáltatási Tanács** létrehozásával. A Tanács megalakulásával – amely ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait – megszűntek az igazságügy-miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos jogosítványai. Ezzel ezen a területen is megtörtént a bírói hatalom elkülönülése a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól.

A **Legfelsőbb Bíróság** elnökét az **Országgyűlés választja**, helyetteseit és valamennyi hivatalos bírót a **közválasztási elnök nevezi ki**. A választás hat évre, a kinevezés határozatlan időre szól.

Hivatalos bíróná az a büntetlen előéletű, magyar választópolgár nevezhető ki, aki betöltötte 24. életévét, és jogi végzettséggel, valamint szakvizsgával rendelkezik.

A törvényesség biztosításában kiemelkedő szerepet játszó **ügyészség** az Országgyűlésnek alárendelt, annak felelős állami szerv.

Az **ügyészi szervezetrendszer** felépítése:

- helyi ügyészségek (a megyékben városi, Budapesten kerületi ügyészségek),
- megyei főügyészségek (Budapesten a Fővárosi Főügyészség),
- fellebbviteli főügyészségek,
- Legfőbb Ügyészség.

A különleges ügycsoportra tekintettel működik

- a Katonai Főügyészség,
- katonai fellebbviteli ügyészségek,
- a területi katonai ügyészségek.

A **fellebbviteli főügyészségek** és a **katonai fellebbviteli főügyészségek** az ítéletárbáival azonos székhelyen és illetékességi területtel működnek.

Az ügyészi szervezet (amelynek élén a legfőbb ügyész áll) jellemzője, hogy – ellentétben pl. a bírósági szervezettel – **centrálizált**, vagyis érvényesül az alá-fölérendeltség elve.

A legfőbb ügyészi – hatévi időtartamra – az **Országgyűlés** választja, helyetteseit a közválasztási elnök, minden más ügyészt a legfőbb ügyész nevezi ki. Az ügyészi kinevezés feltételei megegyeznek a bíróná történő kinevezés feltételeivel.

Az ügyészség legfontosabb funkciója két feladatcsoportba rendezhető. Ezek a büntető és a törvényességi felügyeleti funkciói. Részletesebben:

- a nyomozás törvényessége feletti felügyelet;

- a bírósági eljárásban betöltött szerep (a büntetőeljárársban képviseli a vádat, és a polgári peres eljárásban is fontos szerepe van);
- felügyeli a büntetés-végrehajtás törvényességét;

• ügyészi törvényességi felügyeletet lát el, pl. vizsgálja a közigazgatás egyedi döntéseit (korábban „ügyészi törvényességi felügyelet” helyett „általános törvényességi felügyeletről” beszéltünk, a szóhasználatbeli módosulást az indokolja, hogy a bekövetkezett jogszabályi változások miatt az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre ma már koránisem tekinthető általánosnak).

A demokratikus jogállam egyik tartópillérét jelentik a megfelelő **önállósággal** rendelkező, **demokratikusan** megalakított és működő **helyi önkormányzatok**.

A választópolgárok helyi közössége az önkormányzás jogával élve gyakorolja a **helyi közhatalmat**. A hatalomgyakorlás – már megismert – kétféle módja itt is érvényesül.

A közvetlen mód a **helyi népszavazás**, közvetetlen pedig az általuk választott **képviselő-testület** útján gyakorolják a választópolgárok a helyi közhatalmat. A testület tagjait **négy évre** választják.

A képviselő-testületet illetik meg az önkormányzati feladat- és hatáskörök. Elnöke a **polgármester**, aki külső szervek előtt képviseli a testületet.

A helyi képviselő-testület:

- az önkormányzati ügyekben **önállóan szabályoz és igazgat**, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a **tulajdonosi** megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat;
- az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfélelő **saját bevételre jogosult**, továbbá e feladatokkal arányban álló **állami támogatásban részesül**;
- törvény keretei között megállapítja a **helyi adók** fajtáit és mértékét;
- törvény keretei között önállóan alakítja ki a **szervezeti és működési rendjét**;
- önkormányzati **jelképeket** alkothat, helyi **kitüntetések**et és elismerő **címeket** alapíthat;
- a helyi közösséget érintő közügyekben **kezdeményezéssel** fordulhat a döntésre jogosult szervhez;
- szabadon **társulhat** más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőtére önkormányzati **érdekszövetséget** hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzataival, és tagja lehet **nemzetközi önkormányzati szervezetnek**;

- az önkormányzat hatáskörének jogszertű gyakorlása *bírósggi védelemben* részestül, jogai védelmében az *Alkotmánybírósgghoz* fordulhat.

A jogforrástanban részletesebben foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy a képviselő-testület jogalkotásra felhatalmazott szerv. Itt csak emlékeztetünk arra, hogy *feladat-körében* jogszabályt, *önkormányzati rendelelet* alkothat, amely nem lehet ellenlétes magasabb szintű jogszabállyal.

Törvény az önkormányzat számára *kötelező feladat*ot is megállapíthat. A legismertebb ilyen feladat

- az egészséges ivóvízellátásról,
- az óvodai nevelésről,
- az egészségügyi és szociális alapellátásról,
- a közvilágításról,
- a helyi közutak és köztemető fenntartásáról,
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítéséről való gondoskodás.

A képviselő-testület az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek *döntésre való* előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok végrehajtására *polgármesteri hivatal* elnevezéssel egységes hivatalt hoz létre. A hivatal a testület által határozatlan időre kinevezett *jegyző* vezető.

A jegyző szerzőiágyazó feladatai alapvetően két csoportba oszthatók. Ezek:

- az önkormányzat és szervei működését biztosító, segítő, elsősorban *döntés-előkészítő* feladatok, illetve
- a saját hatáskörben önállóan ellátott *államigazgatási feladatok*.

Az államigazgatási feladatok és hatáskörök igen nagy hányadának címetzije, *első fokú hatósga* a települési önkormányzat jegyzője. Ezért is van az, hogy állampolgárok – de jogi személyek, más szervezetek is – hivatalos ügyeik intézése során legtöbbször a polgármesteri hivattal „találják szembe” magukat.

Az ilyen ügyek intézésének módját az államigazgatási eljárásról szóló törvény szabályozza, amelynek kissé részletesebb bemutatására később visszatérünk.

A törvény két olyan esetet ismer és szabályoz, amikor a képviselő-testület választóktól kapott megbízatása idő előtt – *a négy év eltelle előtt* – *szűnik meg*.

Ezek az *önfeloszlátás*, illetve a *feloszlátás*. Az *önfeloszlátást* maga a *testület* mondhatja ki, de csak név szerinti szavazással, minősített döntéssel. Az *Országgyűlés pedig feloszlátalajja* azt a képviselő-testületet, amelynek működése alkotmányellenes.

Ezt a nagyon kivételesnek számító döntést a kormánynak – az Alkotmánybírósgg véleményének kikérése után előterjesztet – javaslata alapján hozhatja meg az Országgyűlés. Mindkét esetben *időközi választások*ot kell kiírni.

5. Az alapvető emberi és állampolgári jogok, az állampolgári kötelességek

Az **alapvető emberi és állampolgári jogok** fogalmának, lényegének, tartalmának kialakulása, fejlődése hosszú történelmi folyamat eredménye.

Feltétlenül említést kell tennünk három olyan nemzetközi szerződésről, amelyek az említett jogok mai értelemben vett „katalógusát” tartalmazzák. Ezek:

- az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*;
- a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány*a;
- a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmány*a és
- az *emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezmény*.

Az említett egyezményekhez hazánk is csatlakozott, és ezzel kötelezettséget vállalt az emberi és állampolgári jogok *tiszteletben tartására, védelmére*.

Lényeges, hogy az Alkotmány tartalmazza a legfontosabb alapjogok *felsorolását*, de nem kevésbé fontos ezek érvényre jutásának *biztosítékrendszere*.

Néhány a legfontosabb biztosítékok közül:

- az alapjogokra vonatkozóan csak törvényben lehet rendelkezni, de lényeges tartalmukat az sem korlátozhatja;
- vannak olyan alapjogok, amelyeket semmilyen körülmények között – pl. szükségállapot, rendkívüli állapot – sem lehet korlátozni, felfüggeszteni;
- az alapjogok megsértése esetén megfélelő fórumrendszer (bírósggok, Alkotmánybírósgg, ombudsman) áll rendelkezésre, a szankcióikat pedig külön törvények (pl. Büntető Törvénykönyv, Polgári Törvénykönyv stb.) tartalmazzák.

A jogvédelem sajátos – nemzetközi szintű – eszköze a már említett „római egyezmény”-ben részes országok által életre hívott és működőletelt *Emberi Jogok Európai Bírósgga*.

Minden, a szerződésben részes országot – így hazánkat is – egy bíró képvisel ebben a testületben, amelynek alapvető feladata, hogy az egyezménybe foglalt jogok és kötelezettségek *tiszteletben tartását biztosítsa*, ítéleteivel „kikényszerítse”.

Államok, nem kormányzati szervezetek, természetes személyek vagy ezek csoportjai egyaránt előterjeszthetik kérelmüket a Bíróság előtt. Kérhetik az egyezménybe foglalt jogok megsértésének megállapítását, szankciók kiszabását, esetleg jogértelmezést. Az ügyet csak akkor lehet a Bíróság elé terjeszteni, ha az *összes hazai jogorvoslati lehetőséget* már kimerítették. A Bíróság nem foglalkozik olyan egyéni kérelemmel, amely névtelen, vagy lényegileg azonos egy olyan ügyvel, amelyet korábban már megvizsgált.

Ha a Bíróság az egyezmény megsértését állapítja meg és az érdekelt országok belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, *igazságos elégtételt* ítél meg a sértett félnek.

A részes országok vállalták, hogy a Bíróság ítéletét *magukra nézve kötelezőnek tekintik*.

A jogtudomány különböző szempontok alapján, különbözőképpen csoportosítja az alapjogokat.

A leginkább elfogadott, *hagyományos csoportosítás*:

- *személyiségi és kollektív szabadságjogok,*
- *gazdasági, szociális és kulturális jogok,*
- *az állam tevékenységében részvételi biztosító jogok és*
- *az egyenjogúságot biztosító jogok.*

Megemlítnék még egy csoportosítást:

- *emberi jogok (a minden embert, emberi minőségéből eredően megillető jogok),*
- *állampolgári jogok (csak az adott állam polgárai – állampolgári minőségben – megillető jogok).*

Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – felsorolunk néhány alapjogot.

Személyiségi és kollektív szabadságjogok:

- a személyi sérthetelenség,
- az élethez és a testi épséghez való jog,
- a levéltitok és lakás sérthetelensége,
- az egyesülési és gyülekezési jog,
- a szólás- és sajtószabadság,
- a lelkiismereti és vallásszabadság.

Gazdasági, szociális és kulturális jogok:

- a munkához, a munka és foglalkozás megválasztásához,
- a pihenéshez,
- a testi és lelki egészséghez,
- a szociális biztonsághoz,
- a művelődéshez való jog.

Az állam tevékenységében részvételi biztosító jogok:

- a közvetlen demokrácia gyakorlásának joga (népszavazás),
- választójog,
- panaszjog,
- az igazságszolgáltatásban való részvétel joga (népi ülhökök).

Az egyenjogúságot biztosító jogok:

- akülönbségtétel tilalma (tilos a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés);
- a bíróságok előtti egyenlőség, stb.

A *hatályos Alkotmány az alábbi alapvető állampolgári kötelezettségeket* állapítja meg:

- a *haza védelmének köteleességét* az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján, fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálattal, illetőleg polgári szolgálattal teljesítik.
- A *közleherviselés* elsősorban az adókötelezettségen keresztül valósul meg, amelyet minden állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően teljesít.
- A Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek *kiskorú gyermekükök tanításáról* gondoskodni.

A kötelezettségek részleteit törvények tartalmazzák. Lényeges, hogy ezeket a kötelezettségeket *csak törvény* állapíthatja meg; más jogszabályban nem szabályozhatók.

6. A fejezet feldolgozásához ajánlott jogszabályok

- *1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról*
- *1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról*
- *1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról*
- *1998. évi III. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről*