



PÁZMÁNY *1635*  
— *a l a p i t v a*

---

Pázmány Law Working Papers

2016/25

**Varga Zs. András**

**Állam és közigazgatás az  
Alaptörvényben**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

## Állam és közigazgatás az Alaptörvényben<sup>1</sup>

1949, 1989, 1990, 2011-2012: fontos évszámok az Alaptörvény értékelésekor. Fontos évszámok, mert egy közjogi szöveg jelentősége csak akkor érhető meg igazán, ha nem feledkezünk meg arról a történeti kontextusról, amelyben keletkezett és amely a megalkotásához vezetett. A magyar alkotmányosság természetesen csak akkor értelmezhető a maga teljességében, ha a történeti alkotmánnyal együtt vizsgáljuk, de a jelen írásnak nem ez a feladata, ezért most csak a közvetlen előzményre fordíthatunk figyelmet.

Az Alaptörvény a rendszerváltozás, a magyar alkotmányos hagyomány, a magyar alkotmányjogi szabályozás és a magyar jogalkalmazói gyakorlat közös, szimbolikus, normatív és politikai metszéspontjában jelent meg alig több mint öt évvel ezelőtt. Vizsgálható és magyarázható ezért hatályos normaként, de akkor elveszítjük mindazokat a vonásokat, amelyek kívül esnek a pozitív jog száraz értelmezési tartományán. Vizsgálhatjuk megalkotásának közvetlen politikai-politológiai-szociológiai hátterét, de akkor figyelmen kívül hagyjuk, hogy mégiscsak a hazai jogrend alapjáról beszélünk, amelyről mindenkinek lehet véleménye, de amely elsősorban kötelező magatartási szabály. A vizsgálata korlátozható a történetiség, az alkotmányos hagyomány szimbolikus erőterében, ekkor viszont fontosabbá válnak a történeti alkotmányunkhoz viszonyított különbségek, mint a folytonossága. Ha tehát az állam – a magyar állam – és a közigazgatás – a magyar állami hatalomgyakorlás – alaptörvényi megjelenését kívánjuk bemutatni, akkor mindezeket a szempontokat szemünk előtt kell tartanunk.

Nézzük tehát az évszámokat: 1949 politikai, normatív és közigazgatási szempontból is fordulópontot jelent Magyarország történetében. Ezt az állítást annak ellenére fenntarthatónak látom, hogy adatokkal igazolható meggyőződésem szerint a bolsevik állam létrehozatala jóval korábban kezdődött, már 1944 végén, 1945 elején, a magyar alkotmányosság felszámolása pedig 1944 ősztől számítható, de előzményei még korábbiak, a szuverenitásvesztés 1944 tavaszán bekövetkezett. 1949 viszont nem értelmezhető másként: „A régi rend urai és védelmezői ellen vívott kemény küzdelmekben hatalomra jutva, a magyar munkásosztály, szövetségben a dolgozó parasztsággal, a Szovjetunió önzetlen támogatásával újjáépítette a harcokban elpusztult országunkat...” – olvassuk a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény preambulumban. Normatív szövege szerint pedig a Magyar Népköztársaság „szervezi a társadalom erőit a szocialista építésre.” Ehhez igazodott az állam és a közigazgatás szabályozása is az eredeti alkotmányban, és ezt részletezték az alacsonyabb jogszabályok.

A Népköztársaság állama bolsevik állam volt. Nem független. Nem demokratikus. Nem jogállam. Hírből sem ismerte a hatalommegosztást. Volt egyfajta munkamegosztás az állami szervek között, de ez más logikára, a felügyeletre épült. Az eredmény pedig monolit adminisztratív államszervezet, pusztán végrehajtó állam. A kormányzás, a szuverenitás birtokában végzett döntéshozatal, a társadalmi, gazdasági, védelmi célok kijelölése nem az Alkotmányban szabályozott állami szervekre tartozott. A kormányzást a Magyar Dolgozók Pártja, majd a Magyar Szocialista Munkáspárt monopolizálta. A párt a saját szervei által hozott kormányzati döntéseket hajtatta végre az állam szerveivel kezdve az Országgyűléssel és befejezve a tanácsokkal. A végrehajtó szerepe biztosítéka a monolit alá-fölérendeltség volt:

<sup>1</sup> Az NKE-IM szervezésében *Államszervezet és államiság Magyarország Alaptörvényében* konferencián 2016. szeptember 16-án elhangzott előadás szerkesztett változata.

minden intézménynek volt fölöttese, amely irányíthatta és adminisztratív – tehát nem kontradiktórus bírósági úton – megsemmisíthette a döntéseit.

Az a kérdés, hogy mikor ért véget mindez? Szűken vett, normapozitivizmusra szűkített közjogi értelemben a bolsevizmus 1949-től 1989-ig tartott, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel ért véget: a meglévő szöveg módosult, a szervezeti logika maradt. Politikai értelemben 1949-től 1990-ig tartott, és az országgyűlési választások, az Országgyűlés majd a felelős kormány megalakulása vetett véget ennek a korszaknak. Államtudományi sőt, a normapozitivizmus torzításait meghaladó, az állam és a jog organikus összetevőit is figyelembe vevő, ha úgy tetszik, természetjogi értelemben is jóval tovább tartott ez a korszak – mindaddig, amíg a bolsevik államberendezkedés nyomai felismerhetők voltak az Alkotmányban és az Alkotmányt végrehajtó jogszabályokban.

Államtudományi és természetjogi értelemben tehát 2011-ig, az Alaptörvény elfogadásáig majd hatálybalépéséig felismerhetők a bolsevik állam maradványai. Megfordítva még jobban kiemelhető 2011 jelentősége: az Alaptörvény szakított végleg a bolsevik államberendezkedés alapjaival, az Alaptörvény tükrözi a valódi hatalommegosztást, az Alaptörvény szabályozási logikája az első 1949-et követően, amely nyomokban sem hordozza a bolsevik közjog hagyományát. Valójában tehát az Alaptörvénnyel valósul meg, de legalábbis ekkor fejeződik be a rendszerváltozás. Államtudományi és természetjogi értelemben mindenképpen.

Nézzük meg ennek néhány jellemző vonását.

#### *Az alkotmányos identitás és az állami folytonosság*

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel majd után számtalan részletében pontosított, de alapjaiban nem változott ideiglenes Alkotmány *ad hoc* szabály volt. Szinte semmilyen nemzeti, állami, alkotmányos identitás-elemet nem tartalmazott, állami értékrendet nem hordozott még 2011-ben sem. Ha eltekintünk attól, hogy formálisan (és fontos hangsúlyozni, hogy csak formálisan) Magyarországról, máshol a Magyar Köztársaságról rendelkezett, és XIV. fejezetében szólt a Fővárosról, a Himnuszról, a zászlóról és a címerről, bármelyik állam alkotmánya lehetett volna. Az Alaptörvény ezzel képest Magyarországot, a magyar államot értékként, értékek hordozójaként és értékek őreként határozta meg. Ennek legfontosabb megjelenése a Nemzeti hitvallás.

Ez a viszonylag hosszú<sup>2</sup> preambulum olyan alapidokumentum, amely önmagában meghatározza Magyarország alkotmányos identitását, amely biztosítja a mai Magyarország állami folytonosságát, megadja azt a szimbolikus,<sup>3</sup> egyben normatív keretet, amely az Alaptörvényt és ennek folytán a magyar jogrendet egyedivé teszi. Ilyen alapidokumentum szükségessége már legalább egy évtizeddel ezelőtt megfogalmazódott,<sup>4</sup> és enélkül a magyar jogrend tulajdonképpen légtüres térben lebegne. Ezt az identitást és folytonosságot fejezi ki roppant tömören a Szent Koronára, mint a folytonosságot megtestesítő érték tiszteletére utalás.

#### *Az állami értékrend: alkotmányos értékek a formális alkotmányosság helyett*

<sup>2</sup> FEKETE BALÁZS: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In: LAMM VANDA - MAJTÉNYI BALÁZS - PAP ANDRÁS LÁSZLÓ (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2012., 33-45.

<sup>3</sup> JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HvgOrac, 2011., 188.

<sup>4</sup> HORKAY HÖRCHER FERENC: *Az értékhiányos rendszerváltás*, in: *Fundamentum*, 2003. 1. szám, 62-72.

A Nemzeti hitvallás rögzíti a magyar állam értékrendjét. Csak felsorolásszerűen a legfontosabban a következők: az államalapítás és az állami folytonosság; Magyarország Európához, a keresztény Európához tartozása és az Európai értékek védelme; az állami függetlenség, amelyet az érte folytatott küzdelmek tesznek sérthetetlen alapértékké; Magyarország és a magyar emberek elszakíthatatlan közössége, a nemzet szellemi és lelki egysége; a nemzetiségek politikai közösségünkhöz tartozása; az eltérő vallási hagyományok tisztelete; az örökölt értékek tisztelete; saját és mások szabadságának, kultúrájának tisztelete; a nemzetközi és európai együttműködés.

Az értékhordozás legrövidebb kifejeződése az ország neve: Magyarország. Nem az államforma és kormányforma az alapvető érték, hanem az állam maga, amely viszont azonos az országgal. Magyarországhoz köt a hűség (amint olvassuk: „összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet”). Magyarország pedig elválaszthatatlan az államot hordozó alanytól, a nemzettől. Az Alaptörvény ennek következtében nem egy formális jogi szöveg, hanem – a Nemzeti hitvallás ünnepélyes megfogalmazása szerint – „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”

#### *Az állam és célja: formális helyett szubsztantív jogállam*

Talán kevésbé ünnepélyes, de nem kevésbé lényeges, hogy az Alaptörvény világosan megfogalmazza a magyar állam célját: „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Ezáltal a formális jogrend szubsztantív tartalommal telt meg,<sup>5</sup> amelyet alanyi és tárgyi oldalon egyaránt megfogalmazva olvashatunk. Alanyi oldalon az egyén („az emberi lét alapja az emberi méltóság”), a közösségek („az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”, illetve „együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet”), a szolidaritás („elesettek és a szegények megsegítésének” kötelessége, az ország rendjének a nemzet együttműködésére alapítsa). Tárgyi oldalon pedig az állam feladatai jelennek meg („népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”), illetve az egyén és a közösségek számára is leképezi a tagságból fakadó következményeket: „a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”, „a lelki és szellemi megújulás”.

A pozitív állami értékeket egészítik ki a tagadások, az elutasított, értékek közé nem sorolható, hanem éppen az értékek nevében elvetendő jelenségek és múltbeli történések: történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztése, a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülése, a zsarnoki uralom alapjául szolgáló 1949. évi kommunista alkotmány.

#### *Az Alaptörvény tételes rendelkezései*

Az Alaptörvény tételes rendelkezései egyrészt visszatükrözik, másrészt megerősítik a nemzeti hitvallás ünnepélyesen kifejezett értéktartalmát. Lássuk ennek a teljesség igénye nélkül néhány jellemző megjelenését.

---

<sup>5</sup> SCHANDA BALÁZS: Zwei Jahre danach. Die Chancen des ungarischen Grundgesetzes von 2011. In: ELLEN BOS | KÁLMÁN PÓCZA [Hrsg.]: *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* 293-307. 295.

Az egyén és közösség szerepének együttes elismerésén alapul az I. cikk, amely jogait együttesen ismeri el, és ennek megfelelően az alapvető jogok lényeges tartalma kötelezően figyelembe veendő, de nem abszolút gátja a korlátozásukat lehetővé tevő jogszabályoknak. Nem is lehet: lényeges tartalom is ütközhet lényeges tartalommal, ekkor is a jogszabályoknak kell lehetővé tenni, az állam intézményeinek pedig ténylegesen feloldani a konfliktust. Az Alaptörvény e szabálya teszi lehetővé, hogy egyik jog védelme ne járjon más jogok elenyészésével. A jogok így valóban egy személy jogai, nem a személytől elválasztott, önállóan védett, absztrakt tulajdonságok. Nem pusztán nyelvtani, logikai értelmükkel vannak jelen, hanem a világosan felismerhető értékrendbe igazodva. Az alapjogoknak ebben a rendszerben világos tartalmuk van, nem instant ötletek, igények, vágyak szabadon alakítható burkai. Az állam pedig nem semleges, hanem ezt az értékrendet köteles megvalósítani

Az Alaptörvény visszaadja a kormányzás feladatait az állam intézményeinek, politikai értelemben az Országgyűlésnek, a Kormánynak és a helyi önkormányzatoknak. Talán ennek szabályai között érhető tetten leginkább a szakítás a Nemzeti hitvallásban megtagadott múltbeli korszakokkal. Míg az ideiglenes Alkotmány – a monolit adminisztratív, végrehajtó típusú államszervezet logikájának megfelelően – a Kormány számára is pontos hatáskör-jegyzéket adott, az Alaptörvény a Kormányra bizza a megkerülhetetlen helyzetekben meghozandó döntések felelősségét: „feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”. Enélkül kritikus helyzetekben az állam béna, Magyarország védtelen maradna.

A Kormányra vonatkozó szabályok között találunk olyat is, amely éppen hiánya miatt jelzi a szakítást a bolsevik logikával: az ideiglenes Alkotmány szerint a Kormánynak joga volt jogszabály kivételével az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisíteni, illetőleg megváltoztatni, amely törvénybe ütközik. Ez a szabály is egyike azoknak, amelyek a Kormányt a napi feladatok végrehajtójának tekintették, és az adminisztratív alá-fölérendeltség egyik láncszemeként közigazgatási feladatellátói szerepre szorították. Az Alaptörvény ezzel szemben jól felismerhetően kiemeli a Kormány két feladatát, egyrészt a kormányzást másrészt a közigazgatás központi irányítását.

A sor folytatható az Országgyűléssel, amely immár nem hordozza a kifejezett bolsevik szerv-típus megjelölésére használatos (a valódi hatalommegosztás helyett alkalmazott) „államhatalmi” jelzőt. Említhető az ügyészség, amely már nem az állami felügyeleti rend – az Országgyűlésnek alárendelt – szereplője, hanem az állami büntetőhatalmat érvényesítő független igazságszolgáltatási közreműködő. Már csak aktualitása miatt sem hagyható említés nélkül a törvényhozó, cselekvő hatalmi ágak és az igazságszolgáltatás kapcsolata. A bíróságok feladatkörei közül három a közigazgatással kapcsolatos feladatot határoz meg. Ez nem egyszerűen a közigazgatási ügyeknek a magánjogi és büntetőjogi perekkel azonos szintre emelése, de a közigazgatás alkotmányos szerepének, ha úgy tetszik, a közigazgatásnak mint alkotmányos értékhordozónak és értékörnek az elismerése. Az Alkotmánybíróság pedig a valódi alkotmányjogi panasz folytán már nem csak a jogalkotás absztrakt alkotmányosságának védelmezője, hanem a bírósági és ennek közvetítésével a hatósági jogalkalmazás konkrét, valódi jogalanyok valódi jogait védő intézmény.

Ezzel viszont a Nemzeti hitvallás értékrendjét visszatükröző néhány tételes szabály felvillantása során elérkeztünk a megerősítő szabályokhoz is. Az Alaptörvény két rendelkezése ugyanis gondoskodik arról, hogy az érték-deklarációk valóban normatív, a jogalkalmazás során kikényszeríthető előírások legyenek. Az R) cikk (3) bekezdése elvárja mindenkitől, végső soron nyilván az Alkotmánybíróságtól, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, az

Alaptörvénybe foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban értelmezzék. A 28. cikk pedig elvárja a bíróságoktól, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezniük, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez a két szabály biztosítja az Alaptörvény értékrendjének érvényesülését.

### *Összefoglalás*

Nem maradt más hátra, minthogy összefoglalásként megismételjük az Alaptörvény legfontosabb karakter-elemeit. Az Alaptörvény a formális jogállammal szemben szubsztantív jogállamról rendelkezik. Az Alaptörvényen alapuló alkotmányosság nem absztrakt fogalom, hanem a magyar alkotmányos hagyományba illeszkedő értékekre épül. Az állam nem lehet semleges, hanem ezt az értékrendet köteles megvalósítani.

Az állami intézményeknek, így az Alkotmánybíróságnak ezért nem az absztrakt alkotmányosság, nem a formális jogállam, nem a diffúz alapjogok, hanem az Alaptörvény védelmét kell ellátniuk. Az Alaptörvényét. Ha nem ezt teszik, akkor lassan visszazivárogoz az Alaptörvény előtti gyakorlat, és akkor az Alaptörvény megalkotása értelmét veszíti. Ha viszont felismerjük az Alaptörvénynek ezt a sajátosságát, akkor belátjuk, hogy a történeti alkotmányunk folytonosságába illeszkedő, annak vívmányaival összhangban értelmezett Alaptörvény immár nem egy eseti helyzetre válaszoló alapnorma. Nem is nemzetközi intézmények aktuális divatkívánalmainak eleget tevő formula-gyűjtemény. Nem az alkotmányjogászok és politikai elemzők laboratóriumi eszköze. Az Alaptörvény a mi alkotmányunk, Magyarországé.