

Trócsányi László

MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉNEK LÉTREJÖTTE ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY VITATOTT RENDELKEZÉSEI

Az új magyar alkotmány elfogadása jelentős és ellentmondásos visszhangokat váltott ki a világban. A nemzetközi sajtóban megjelentek olyan cikkek, amelyek mind az alkotmány elfogadásának módját, mind annak tartalmát kritizálták. Véleményt alkotott a Velencei Bizottság,¹ valamint az Európa Tanács és az Európai Parlament is foglalkozott a magyar alkotmányozással. A nemzeti alkotmány egy ország legfontosabb jogi és politikai dokumentuma. A politikailag és gazdaságilag egyesülő Európában egy ország nemzeti alkotmányának elfogadását a nemzetközi közvélemény ritkán figyeli olyan érdeklődéssel, mint ahogy ez Magyarország esetében történt. Minden állam szuverén módon dönt alaptörvényéről, bár jól látjuk, hogy egyes esetekben a nemzetközi szervezetek aktív szerepet játszanak egy alapidokumentum vagy egy alkotmányos keretrendszer létrejöttében (például Bosznia-Hercegovina vagy Koszovó kapcsán). Az azonban ritka, hogy egy európai uniós tagállam alapszövege komoly vitát váltson ki Európában, így érdemes a kritikákat számba venni.

Ahhoz, hogy valós véleményt lehessen alkotni a magyar alkotmányról, szükségesnek véljük a magyar alkotmánytörténeti kontextus és az elmúlt húsz év politikai, alkotmányjogi fejleményeinek ismeretét.

Az Alaptörvényre hatással bíró alkotmánytörténet

Jogtörténeti szempontból Magyarországon két típusú alkotmány létezett: a történeti alkotmány és az írott alkotmány. 1945-ig a Magyar Királyságnak – ide nem számítva a rövid életű 1919. évi tanácsköztársaság alkotmányát – Nagy-Britanniához hasonlóan nem volt kartális alkotmánya, különböző sarkalatos törvények együtt alkották az alaptörvényt. Az Osztrák–Magyar Monarchia 1867-es megalakulásakor és a későbbiekben sem fogadtak el hasonló dokumentumot. A Monarchia időszakában Magyarország állami berendezkedésének meghatározását, valamint az alapjogok biztosítását illetően független volt Ausztriától. A Monarchia időszaka alatt – leginkább germán hatásra – kialakult az alkotmányvédelem állami szervezetrendszere. A Legfőbb Állami Számvevőszék, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság már fontos jogvédő szervként is működött. Az

¹ 2011. március 28.: CDL-AD(2011)001 on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary; 2011. június 6.: CDL(2011)032 Draft Opinion on the New Constitution of Hungary.

Osztrák–Magyar Monarchia uralkodója ugyanaz volt, a két ország közösen intézte külügyeit, hadügyeit és pénzügyeit. A diplomáciai jelenlétet a Monarchia követségei biztosították (Franciaországban a Matignon-palotában székelte a nagykövetség). Az I. világháborút, majd a versailles-i és a trianoni békeszerződéseket követően, 1920-ban Ausztria egy modern kartális alaptörvényt fogadott el, Magyarország megmaradt történeti alkotmányánál. A közjogi provizórium időszaka alatt Magyarország államformája királyság volt, de a király kényszerű távollétében a kormányzó gyakorolta az államfői jogosítványokat. A két világháború között az alkotmányreformról folyt vita a kétkamarás parlamentben, de fel sem merült egy egységes dokumentumba foglalt alkotmány elfogadása. Magyarországon a közjogi tradíciók erősek voltak, a Szentkorona-tan képezte az alkotmány alapját, a Korona fejezte ki az ezeréves magyar államiság kontinuitását, a magyar nemzet egységét. Fontos szerepet tulajdonítottak többek között az 1222. évi Aranybullának (amelyet az 1215. évi Magna Chartához hasonlítottak), valamint az 1848. évi forradalom megindulása előtt elfogadott, alapjogokat is rögzítő reformtörvényeknek. A II. világháború lezárásáig a történeti alkotmány egyfajta jelkép volt, a társadalom meghatározó körei erősen kötődtek e hagyományokhoz.

A II. világháborút követően radikális változások történetek. 1945-ben a királyság helyett a köztársaság lett az államforma. 1946-ban egy ideiglenes „kisalkotmányt”² fogadtak el, amely elsődlegesen a már említett államforma kérdését rendezte, illetve ennek megfelelően az államszervezet felépítésének új rendjét szabályozta. A demokratikus berendezkedés azonban nem tarthatott sokáig, mert 1949-ben a szovjet mintára bevezetett népköztársaság a proletárdiktatúra országává tette Magyarországot. 1949-ben fogadták el az első átfogó írott alkotmányt (ennek mintájául az 1936. évi szovjet alkotmány szolgált); ez a szöveg egy diktatórikus állami berendezkedésnek lett az alapja. Hasonlóan az 1936. évi szovjet alkotmányhoz, az állampolgári jogokat az állam formálisan biztosította, ugyanakkor ezek ideológiai tartalommal bírtak. Az 1949. évi kommunista alkotmány a későbbiekben végrehajtott alkotmánymódosításoknak köszönhetően ugyan „puhult”, de karakterében mindenkor az egypárti állami berendezkedést szolgálta. Az 1949. évi alkotmány tartalma és szovjet, buharini kötődése az ország függetlenségének ismételt elvesztését jelképezte. A későbbiekben még kitérek majd azon hitvallásbeli kitételekre, amely szerint Magyarország tagadja az 1944. március 19. és az 1990. május 23. között eltelt időszakban hazánk nemzeti önrendelkezésének meglétét, tehát ezen az alapon nem vállalja fel az 1949. évi kommunista alkotmánnyal a jogfolytonosságot.

² A kifejezést KUKORELLI István használja: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Századvég, Budapest, 2006.

Alkotmányozási kísérletek a rendszerváltozáskor és azt követően

Az 1989-ben lezajlott rendszerváltozás sajátosságai közé tartozott, hogy Magyarország volt az egyetlen olyan ország, amely nem fogadott el új alkotmányt. 1989-ben, nemzeti kerekasztal-tárgyalások keretében vita folyt arról, hogy milyen legyen az ország új államszervezete, mely törvények elfogadása szükséges ahhoz, hogy az ország a monolitikus társadalmi berendezkedésből átlépjen a többpártrendszerre épülő demokratikus szisztémába. A kerekasztal-tárgyalások eredményeinek köszönhetően még az 1985-ben megválasztott parlamenti képviselők szavazhattak az egyesülési jogról (amely lehetővé tette a pártok alapítását), a gyűlekezési jogról, a vallás- és lelkiismereti szabadságról szóló törvényről. Az 1989. évi XXXI. évi törvény elfogadásával döntöttek az 1949. évi alkotmány módosításáról, majd a nemzeti kerekasztal-tárgyalások eredményeként fogadták el az Alkotmánybíróság létrehozásáról szóló törvényt. Az 1949. évi alkotmány 1989-ben új tartalmat kapott, így az alapja lehetett a demokratikus állami berendezkedésnek. Az 1989. évi alkotmány módosítás a régi és az új politikai elit közötti kompromisszum eredményeként jött létre. A megegyezés biztosította, hogy Magyarországon olyan parlamenti demokrácia jöjjön létre, amelyben a végrehajtó hatalom feje a miniszterelnök. Az Alkotmány a hatalommegosztásra építve egyfajta egyensúlyt hozott létre az állami szervek között, azzal, hogy a magyar Alkotmánybíróság (AB) a hasonló európai testületek közül a legszélesebb hatáskört kapta. Többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvény lehetővé tette, hogy bárki, minden érdek nélkül kezdeményezhesse bármely jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeleteket is) vizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt. A rendszerváltozás a szabad választásokban, a pártok szabad alakításában és az AB létrejöttében mutatkozott meg. 1989-ben, az Alkotmány módosításakor a politikai pártok úgy vélték, hogy csak az 1990-ben, a szabad választások után felálló parlament fogadja majd el az új alaptörvényt. A régi és az új politikai elit tagjai abban a téves hitben éltek, hogy a választásokat követően képesek lesznek egy új alkotmány elfogadására. Erre azonban a pártok közötti folyamatos konfliktusok miatt már nem kerülhetett sor.³ Mindazonáltal tény, hogy új alkotmányt valóban nem fogadtak el, de az első szabadon megválasztott országgyűlés által megszavazott alkotmány módosítás (1990. június 19.) ötven szakaszban írta át az Alkotmányt, különösen az alábbi terüle-

³ Példaként felhozhatóak az 1990 és 2010 között folyamatosan megszülető, de elfogadást el nem érő, politikai vita tárgyává nem tett, magán-, illetve tudományos műhelyek által elkészített tervezetek, valamint az alkotmányozás ügyének fontosságát jelző olyan országgyűlési határozatok vagy törvényalkotás, amely fontos elveket fogalmazott meg a jövőendő alkotmányozás számára. A 119/1996 (XII. 21.) Ogy. hat. egy később a politikai konszenzus hiánya miatt meghíúsult, új alkotmány szabályozási elveit rögzítette volna; a törvényalkotásból pedig a 2000. évi I. törvényt lehetne példaként említeni, amely Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról született, és amely tartalmában tulajdonképpeni iránymutatást ad az alkotmányi preambulum szövegének történeti narratívával és a Korona nemzetkifejező egységének megjelenítésével dolgozó átalakítása tekintetében, a Szent István-i államalapítás érdemeinek kontextusában. A rendszerváltást követő parlamenti ciklusok alkotmányozási törekvéseire, illetve a fent említett 2000. évi törvényre a későbbiekben még kitérünk.

teken: megszűnt a minden alapvető jogra (például: adók) előírt alkotmányerejű törvény, változott a köztársasági elnök megválasztásának rendje, jogköre, az országgyűlés hatáskörei. Ez azért fontos, mert az Alkotmány ezzel a jogtechnikai megoldással már tulajdonképpen nem az ancien régime parlamentjében gyökerezik, hanem az első szabadon választottban.

Az 1990–2010 közötti időszakban az új alkotmány elfogadásának szükségessége időről időre, eltérő hevességgel, de visszatérő téma volt. Az első szabadon megválasztott parlamentet, Antall József kormányát teljesen lekötötte a rendszerváltozást követő feladatok végrehajtása, az ezzel összefüggő kormányzati és törvényhozási munka. Az új alkotmány elfogadása 1990–1994 között érdemben fel sem merült. Hiányzott a szükséges parlamenti többség, a politikai pártok éles pozícióharcot folytattak egymással. Az újonnan felállított Alkotmánybíróságra hárult az a munka, hogy az 1989-ben „leporolt”, alapjaiban módosított, de szerkezetében inkább réginek mondható 1949. évi alkotmány rendelkezéseit értelmezze. A Sólyom László későbbi köztársasági elnök vezette testület meghatározó jelentőségű döntéseivel valójában a rendszerváltozás őre és az alkotmányos játékszabályokat lefektető szerve lett. Az AB bírái – mind kiváló jogtudósok – az alapidokumentum kiterjesztő értelmezésével, bírói aktivizmusukkal valóságos alkotmányjogi doktrínákat dolgoztak ki. Olyan fontos kérdésekben hoztak meghatározó jelentőségű döntéseket, mint például az élethez való jog és a halálbüntetés eltörlése, az elmúlt rendszerekben okozott vagyoni és személyi sérelmek orvoslása, a köztársasági elnök kinevezési jogkörei. Sólyom László az Alkotmánybíróság döntéseit a látható mellett a „láthatatlan” alkotmányra is kívánta alapozni, mondván: érvényesülniük kell az alkotmányosság általános alapelveinek, értékeinek is, melyek nem feltétlenül jelennek meg az írott szövegben.⁴ 1990–1994 között a bírói testület döntései tulajdonképpen kiegészítették az 1949. évi alkotmányt, absztrakt értelmező határozataival az AB egyfajta alkotmányozó hatalomként viselkedett. A „láthatatlan alkotmány” koncepciója, illetve a bírák esetleges túlzott aktivizmusa miatt politikai és szakmai támadások is érték az Alkotmánybíróságot.

A második kormányciklusban, 1994–1998 között a baloldali-liberális kormánytöbbség a parlamentben alkotmányozó hatalommal rendelkezett, azaz megszerezte a szavazatok kétharmadát. A baloldali-liberális kormányzat célja között szerepelt az új alaptörvény elfogadása, erre tekintettel külön előkészítő bizottságot is felállítottak az országgyűlésben. Ebben az időszakban több tervezet is készült, azonban a baloldali-liberális pártok közötti összhang megszűnésének következtében a ciklus alatt új alkotmány elfogadására már nem kerülhetett sor. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság aktívista döntéseivel utat kívánt mutatni a friss magyar demokráciának.

A következő parlamenti ciklusban, az első Orbán-kormány (1998–2002) alatt valódi alkotmányozási kísérletre nem került sor. Ennek fő indoka, hogy a jobbközép kor-

⁴ Lásd a 23/1990 (X. 31.) AB-határozathoz Sólyom László párhuzamos véleményét.

mány nem rendelkezett a szükséges kétharmados többséggel. A hatalommegosztás rendszere stabil maradt, a parlamenti kormányzás mellett a miniszterelnök kiemelkedő szerepet töltött be az ország politikájának meghatározásában. Noha új alkotmány elfogadására a kormány ebben az időszakban reálisan nem gondolhatott, az ország alapítására emlékezendő egy szimbolikus törvény megszavazását szükségesnek vélte. A már említett 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szól. A törvény szerint a Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban. Ezen törvénnyel a történeti alkotmány szimbóluma, a Szent Korona emlékezete a hatályos jog részévé vált.⁵ Változást jelentett az is, hogy ezen időszakban a „láthatatlan alkotmány” koncepcióját a személyében megújult Alkotmánybíróság már nem tartotta követendőnek, határozataiban elsősorban a normatív szemléletmód tükröződött.

2002–2010 között, a baloldali kormányok időszaka alatt voltak óvatos kísérletek, de kellő parlamenti felhatalmazás és többség hiányában esély sem volt egy új alkotmány elfogadására. Ebben a nyolc évben, Mádl Ferenc és Sólyom László köztársasági elnökök időszaka alatt az államfői funkció felértékelődött. Mindkét köztársasági elnök aktív szerepet játszott, gyakorta kezdeményeztek előzetes normakontrollt. Sólyom László személyi javaslatai megtételekor nem kívánt a pártokkal előzetesen konzultálni, felvállalta a politikusokkal, az állami intézményekkel való nyílt konfliktust is. Az Alkotmánybíróság a 2000-es évek második felétől erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy döntéseivel visszatérjen az 1990-es évek elején kidolgozott joggyakorlathoz. A baloldali kormányok számára a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság erős ellensúlyt jelentettek, nem véletlen, hogy ezért sokan kritikával illeték mind a köztársasági elnököt, mind az AB-t.

Magyarország 1990 és 2010 között jogállam volt, annak ellenére, hogy az 1989-ben elfogadott alkotmánymódosítás nem hozott létre új alkotmányt.⁶ Az Alkotmány – az Alkotmánybíróság segítségével – képes volt arra, hogy egy demokratikus államszervezeti modell működését biztosítsa.⁷ Az, hogy a politikusok sokszor nem az Alkotmány szelleme szerint jártak el, nem a dokumentum hibája volt. A társadalomban azonban hiányzott az új alkotmány elfogadásának élménye, a rendszerváltozás nem volt köthető egy, a szerkezetében is új alaptörvényhez. Az 1949-es szöveget már elfogadásának dátuma, illetve ideiglenes jellege miatt is kritikával illették. A legutóbbi időben már méltatlan támadások is érték az 1989-ben módosított 1949. évi alkotmányt: a Magyar

⁵ A Korona (Regina) nemzetmegtestesítő és egységre utaló szerepe többek között az angolszász közösségtudattól, nemzeti filozófiától sem áll távol.

⁶ Az 1989-es módosítás során megszületett új Alkotmány annak preambulumban saját magát deklarálta ideiglenesnek; e tény politikai vonzatairól és a kifejezett ideiglenesség miatt az alkotmányozó vállára nehezedő „szimbolikus teherről” a későbbiekben még értekezni fogunk.

⁷ Ezen érvelés kifejtését lásd például SÜLYÖK Márton – TRÓCSÁNYI László: *Preambulum = Az Alkotmány kommentárja*, I., szerk., Jakab András, Századvég, 2009, különösen 99–101.

Köztársaság hivatalos lapjában olyan nem hatályos szövegekkel tették közzé, amelyekhez joghatás nem fűződhetett. A hivatalos lapban közzétett szöveg nem egyezett meg a hatályos Alkotmány szövegével.

Az új alkotmány szükségessége, az Alaptörvény elfogadása

Az új alkotmány elfogadásának politikai és jogi indokai voltak: egyre nehezebben lehetett megállapítani az alaptörvény hatályos szövegét,⁸ és maga a preambulum is utalt ideiglenességére. Az alkotmányozás politikai indokai azonban erősebbek voltak. Magyarországon 2002–2010 között, de elsődlegesen 2006-tól kezdődően politikai, gazdasági és morális válság alakult ki. A kormányzat népszerűtlenné és sokak szemében hiteltelenné vált, a köztársasági elnök és a kormány között állandó feszültség keletkezett, a civil társadalom széttöredezetté vált, a korrupció az állami vagy önkormányzati társaságok esetében általánossá vált, a társadalmi kohézió megszűnt. A radikális elemek gyakorta utcai tüntetéseket is szerveztek. A neoliberális gazdaságpolitika megbukott, az állam erőtlenné bizonyult, nem tudott a társadalmi kihívásokra válaszolni, erre esz-
közök sem álltak a rendelkezésére. Ha más kontextusban is, de a magyar belpolitikai helyzet a francia IV. Köztársaság és az V. Köztársaság közötti időszakra emlékeztetett. Magyarországon a 2010. áprilisi parlamenti választások eredménye tette lehetővé egy új alkotmány elfogadását. Az Orbán Viktor által vezetett Fidesz–KDNP pártszövetség a parlamentben kétharmados többséget kapott, a baloldal gyenge eredményt ért el, és egy radikális jobboldali párt is bekerült a törvényhozásba. A választások második fordulóját megelőzően a miniszterelnök-jelölt bejelentette: amennyiben pártja megkapja a kétharmados támogatást a parlamentben, akkor azt úgy fogja tekinteni, hogy felhatalmazást kapott érdemi változtatások meghozatalára, ideértve egy új alkotmány elfogadását is.

Az új kormány politikai szempontja az volt, hogy a pesszimista, csalódott közhangulaton új jövőkép felmutatásával változtasson, a gyenge állam helyett az erős állam eszméjét célozza meg. A kormány nem reformokat akart, hanem a szétesett állami gépezetet, az országot kívánta újjászervezni. A miniszterelnök a kétharmados parlamenti győzelemmel felhatalmazottnak és kötelezettnek érezte magát, hogy fontos politikai és gazdasági döntéseket hozzon kormányzásának első évében. Ennek szellemében csökkentette a politikusok létszámát: a parlamentben 2014-től a korábbi 386 helyett csak 200 körüli képviselő lesz, az önkormányzati képviselők számát a helyi testületekben már a

⁸ Az értelmezési nehézségek részben olyan szerencsétlen véletleneknek is köszönhetőek, mint például a Magyar Közlöny 2009. október 23-i ünnepi kiadványának esete, amelyben közzétették az Alkotmány összes addigi módosítását, egységes szerkezetben. Mivel azonban (az egységes szerkezetben való közzétételi szándék ellenére) e példányszám a korábbi közlőpéldányokban közzétett szövegeket tartalmazta, ezért néhol félrevezető szövegváltozatokat lehetett olvasni (például „a köztársasági elnök kitűzi a tanácsi választásokat”).

2010. évi őszi választásokon a felére csökkentette. Az államháztartási egyensúly helyreállítása érdekében egyes szektorokban a multinacionális társaságoknak úgynevezett válságadó fizetését írták elő. Orbán Viktor azt is bejelentette, hogy a választásokat követő egy éven belül az új alkotmányt is elfogadják. Ez így is történt. Az új alaptörvényt 2011. április 25-én írta alá a köztársasági elnök, pontosan egy évvel a 2010. évi választások után. Az alkotmányozás folyamata 2010 júniusában kezdődött meg, amikor az országgyűlés 2010. június 29-i határozatával eseti bizottságot hozott létre. A negyvenöt tagú testületben eredetileg minden párt képviseltette magát, ám a bizottságból a későbbiekben az ellenzékiek kivonultak. Indokként az Alkotmánybíróság pénzügyi (adó-) törvények ellenőrzésére vonatkozó hatáskörének csökkentésére hivatkoztak, és az ellenzéki képviselők a későbbiekben sem tértek vissza a bizottságba. A testület 2011. március elején zárta munkáját, az országgyűlés elfogadta az alkotmány szabályozási elveit.⁹ Az alaptörvény szövegét a kormánypárti képviselők 2011. március 14-én terjesztették be az országgyűlésnek, majd kilenc vitanapot követően 2011. április 18-án a parlament megszavazta azt, 2012. január 1-jei hatályba lépéssel.

Az alaptörvény elfogadását nem követte népszavazás, de a miniszterelnök egy Nemzeti Konzultációs Testület felállításáról döntött 2011 januárjában. Minden állampolgár egy 12 kérdésből álló, az alkotmányozással összefüggő kérdőívet kapott, amelyet közel egymillió polgár töltött ki. Az egyetemek, az önkormányzatok, az egyházak és a civil társadalom más szervezetei is kifejtették nézeteiket, ezen időszak alatt számos szakmai konferenciát is rendeztek.

Ennek ellenére számos támadás érte külföldről az alaptörvény elfogadását arra hivatkozva, hogy arra túl gyorsan került sor. Amennyiben csak a rendelkezésre álló időt vesszük figyelembe, úgy álláspontunk szerint az egyéves időtartam önmagában nem nevezhető csekélynek. Tény, hogy az alaptörvény tervezett szövege csak 2011. március 14-én vált nyilvánossá, de a közel egyéves előkészítő munka során a konferenciák, publikációk lehetővé tették, hogy mindenki elmondhassa a véleményét.¹⁰ A Velencei Bizottság kritikájában véleményünk szerint túlzó hangsúlyt fektet az alkotmány elfogadásának módszerére, és azzal kapcsolatban főleg politikai és nem jogi szempontokat elemzett. Nem számolva azzal, hogy egy ország belső életének megítélése mindig kényes feladat, és inkább politikai mérlegelést igényel.

⁹ Az alkotmányozás nemzetközi látótérbe kerülése ekkor már nem volt kérdéses, amit mi sem jelez jobban, mint ebben a tárgyban egy a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma által szervezett nemzetközi szakértői konferencia, ahol neves közjogászok és politológusok érkeztek az új alkotmány elfogadásával kapcsolatos fontosabb kérdések nemzetközi megítéléséről, és az azokkal kapcsolatos esettanulmányokról. A konferencián többek között Dominique Rousseau, Francis Delpérée, Didier Maus, Carlo Casini, Peter Huber is részt vett. A konferencia összefoglalását lásd SULYOK Márton: *Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulságok. Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben*, *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2011/3. (hálózati verzió: www.dieip.hu).

¹⁰ Ezen okoknál fogva sem értünk egyet a Velencei Bizottság azon általános és nem jogi jellegű megállapításával, hogy az új magyar alkotmány előkészítése nem volt megfelelő [lásd CDL(2011)032]. Az alkotmányok elfogadásának eltérő természetrajza van, a hangsúly az elfogadott dokumentumon van.

Az is tény, hogy az alaptörvényt az ellenzéki pártok nem fogadták el, annak előkészítésében (a radikális jobboldali formációt kivéve, mely nemmel szavazott az elfogadásakor) nem kívántak részt venni. Az alaptörvényt azonban legitim keretek között szavazták meg: a kétharmados többséggel rendelkező pártok képviselői kidolgozták az szöveget, és az országgyűlési vitákat, a módosító indítványok megtárgyalását követően fogadták el az alaptörvényt. Az ellenzék elsősorban a parlamenten kívül, sokszor nemzetközi fórumok útján kritizálta az alkotmányozást. A fő érv az volt, hogy az alaptörvény nem az ország, csak az ország egy részének alkotmánya lesz. Érdeemes ismét a francia példára utalni. 1958-ban de Gaulle politikai ellenfelei szintén nem érezték magukénak az V. Köztársaság alkotmányát. De a későbbiekben kiderült, hogy jól együtt tudnak azzal élni, és ma minden francia párt elfogadja a de Gaulle által felállított államszervezetet. Magyarország esetében sem zárható ki, hogy a sokak által kritikával illetett alaptörvénnyel ma elégedetlenkedők később együtt tudnak élni. Egy alkotmány valós társadalmi legitimációját csak az idő múlásával lehet megítélni. A jogalanyok szemszögéből a kellő idő követelménye alapvető fontosságú minden újonnan bevezetett szabályozáshoz való alkalmazkodás, az azokkal való együttélés tanulás tekintetében. Az alkotmánnyal együtt annak gyakorlatát is értékelni kell.

Az „alaptörvény” elnevezés és a Nemzeti Hitvallás jellege

Az Alaptörvény a korábbi alkotmánytól teljesen eltérő szerkezetű. A Himnusz első sorát („Isten, áldd meg a magyart”) a Nemzeti Hitvallás követi, majd az államcélokat és önmeghatározó normákat kijelentő – betűkkel szakaszolt (A–T cikkek) – Alapvetés, a római számozású (I–XXXI. cikkek) alapjogokat és felelőségeket tartalmazó rész, majd az arab számozású (1–54 cikkek) államszervezeti rész következik, végén pedig becikkelyezettlen záró rendelkezések vannak. Nem vitatható, hogy az Alaptörvény szerkezete alapvetően eltér a törvények hagyományos struktúrájától, vélhetőleg az alkotmányozó e téren is szimbolikus jelentőséget kívánt adni a jogszabálynak.

Az alkotmányozók 2011. március 14-én az alaptörvény tervezetének az országgyűléshez való benyújtását megelőzően az „alaptörvény” név használata mellett döntöttek. Ennek indoka lehet az, hogy a történeti alkotmányra való hivatkozás is megjelenik az Alaptörvényben. Az alkotmányozók rögzíteni kívánták, hogy Magyarország tiszteletben tartja a történeti alkotmány vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát. Sőt az Alaptörvényt a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmány vívmányaiával összhangban kell értelmezni. Álláspontunk szerint azzal, hogy az alkotmányozók az Alaptörvény elnevezés mellett döntöttek, kifejezésre kívánták juttatni közvetett formában a történeti alkotmány vívmányainak jelentőségét. Ez lehetővé teszi, hogy az Alaptörvény értelmezése során a bírói szervek hivatkozassanak a történeti alkotmány vívmányaira is. Elsősorban az Alkotmánybíróság feladata lesz annak meghatározása, hogy e vívmá-

nyok mely részei vehetőek majd figyelembe az Alaptörvény sérelme nélkül, illetve hogy az alkotmánybíróági joggyakorlat mely dokumentumokra hivatkozhat.¹¹

A Nemzeti Hitvallás több, mint a nemzeti alkotmányoknál szokásos preambulum, tartalmában hasonlít az ünnepélyes deklarációhoz. A Nemzeti Hitvallás elnevezése, valamint a kereszténységre és Isten nevének említése ellenére *nem tekinthető vallásos szakrális dokumentumnak*, a hitvallás egy „nemzeti meggyőződést” kíván ünnepélyes formában kifejezésre juttatni. Így kezdődik: „Mi, a magyar nemzet tagjai”. E megfogalmazás az USA alkotmányának indítómondatával hasonlítható össze, amely így kezdődik: „Mi, az Egyesült Államok népe...” Ez a szövegezés a dokumentum ünnepélyességet akarja hangsúlyozni, még akkor is, ha jól tudjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának 1787. évi elfogadásakor az USA népei nem azonnal sorakoztak fel az alkotmány mögé. Magyarországon is hasonló a helyzet annyiban, hogy amikor a „Mi, a magyar nemzet tagjai” kifejezést olvassuk, tudhatjuk, hogy az Alaptörvényt nem az összes párt fogadta el a parlamentben. Az Alaptörvény zárómondata pedig a német alaptörvényt veszi alapul, amikor rögzíti, hogy „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg”. A 1949. évi német alaptörvény is ilyen szellemben rendelkezik: „A német nép felelőssége tudatában Isten – és ember előtt [...] elhatározta a Német Szövetségi Köztársaság jelen alaptörvényét”.

A Nemzeti Hitvallás egészének, de különösen első részének erősen történeti, *szimbolikus jellege* van: meghatározza a magyar nemzet helyét, szerepét Európában, felidéz-vén Szent István király államalkotó szerepét, azt, hogy első királyunk hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy a magyar nemzet évszázadokon keresztül harcokban védte Európát. Ezen történeti bevezető utal arra is, hogy velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. A hitvallás szerint a nemzeti kultúra hozzá tud járulni az európai egység sokszínűségéhez.

A Nemzeti Hitvallás második része az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapelveit kívánja meghatározni. E szerint az emberi lét alapja az emberi méltóság, ugyanakkor a hitvallás fontosnak tartja kiemelni, hogy a társadalomban a közösségeknek (család és a nemzet) kiemelkedő *értéktերemtő szerepe* van. Annak említésével, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki, az individualizmus helyett a közösségek szerepét emeli ki. Noha a Nemzeti Hitvallás utal a magyar emberre, mégis alapvetően az összetartozás, a társadalmi kohézió szerepét tartja fontosnak. A polgár és az állam közös célja a békesség, a biztonság, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesíté-

¹¹ A Velencei Bizottság készülő véleményének munkadokumentumaiban már hivatkozott azon aggályra, amely szerint problematikus, hogy nem tiszta, mit jelentenek „a történeti alkotmány vívmányai” a hitvallásban, hiszen még egységes jogirodalmi álláspont sincsen a tekintetben, hogy mi is pontosan a történeti alkotmány tartalma [vö. CDL(2011)032, § 35.].

se. Azaz a Nemzeti Hitvallás közösséget kíván teremteni polgár és polgár, valamint a polgár és az állam között.

A hitvallás harmadik része a magyar alkotmányosság folytonosságát határozza meg, kiemelve a történeti alkotmány vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos *állami folytonosságát* és a *nemzet egységét*. Várhatóan még sok értelmezési vitát válthat ki az a mondat, mely szerint Magyarország 1944. március 19-én elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május 2-tól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától kell számítani. Az 1949. évi kommunista alkotmány egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért az alaptörvény kijelenti annak érvénytelenségét.¹² Az 1949. évi kommunista alkotmány és az 1949. évi XX. törvény kifejezés között értelemszerűen különbséget kell tenni. A kommunista alkotmány érvénytelenné nyilvánítását egy politikai nyilatkozatnak tekinthetjük, ugyanakkor az 1949. évi XX. törvényt az 1989. évi XXXI. törvény alapvetően módosította, s jogrendszerünk alapja volt 1989. október 23. és 2011. december 31. között.

A Nemzeti Hitvallás negyedik, záró része az Alaptörvény jellegét kívánja meghatározni, kifejezésre juttatván azt, hogy az Alaptörvény szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.

Az Alaptörvény önmaga értelmezésével kapcsolatosan az Alapvetés R. cikke kimondja, hogy rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Így sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróságok nem tudják megkerülni azt, hogy a Nemzeti Hitvallás rendelkezéseit is az értelmezés tárgykörébe vonják.

Kapcsolat a határon túli magyarsággal

Magyarország történelméből kifolyólag sajátos helyzetben van, az ország határain kívül – elsősorban a szomszédos államokban – jelentős magyar közösségek élnek. A politikai nemzet és a kulturális nemzet kettéválik: az ország határain belül élők a politikai nemzethez tartoznak, a világ bármely részén élő magyarok pedig a kulturális nemzet részei. Már az 1989. évi alkotmánymódosítás is rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Ezt figyelembe véve fogadta el a magyar

¹² A Velencei Bizottság legfrissebb véleményének munkadokumentumaiban is foglalkozik ezzel a kérdéskörrel [különösen CDL(2011)032, §§ 36–38], de az érvénytelenség kijelentéséből folyó, s így mind a 1949. évi XX. törvény (Alkotmány), mint az újonnan elfogadott Alaptörvény legitimitását támadó jogi érvek felsorakoztatása és elemzése után (például *Mi lehet tehát a régi alkotmány értelmében adott felhatalmazáson alapuló jogszabályok sorsa? Mi legyen tehát a régi Alkotmány értelmezésével kialakított AB esetjog sorsa?*) arra a megállapításra jut, hogy mindez pusztán politikai kijelentésként értékelendő. Mindazonáltal a bizottság azt is közli, aggályosnak tartja, hogy a hitvallás (preambulum) mint fontos politikai üzenetet hordozó tartalmi elem ellentmondásos tartalommal és a fent említett értelmezési nehézségekre tekintet nélkül fogadtatott el.

országgyűlés a 2001. évi LXII. törvényt a szomszédos országokban élő magyarokról („státustörvény”). Románia akkori miniszterelnöke a törvénnyel kapcsolatosan felkérte a Velencei Bizottságot, hogy az alkosson véleményt arról, a „státustörvény” mennyiben felel meg az európai normáknak. Martonyi János akkori (és mostani) külügyminiszter ugyanekkor felkérte a bizottságot, hogy a nemzeti kisebbségek védelmét általános, európai összefüggésben tekintse át. A Velencei Bizottság 2001. évi véleményében elismerte az anyaországok azon jogát, hogy törvényt fogadjanak el az anyaország és az anyaországon kívül élők kapcsolatainak elősegítése érdekében.¹³ E törvény alapján Magyarország 2001 óta támogatást nyújt a szomszédos országokban működő magyar kulturális egyesületeknek, illetve azon családoknak, akik magyar nyelven taníttatják gyermeküket.

Az Alaptörvény a határon kívül élő magyarságot a magyar nemzet részének tekinti, ezért az egységes nemzet összetartozásáról rendelkezik. Az „egységes magyar nemzet” kitétel a kulturális nemzetre, nem pedig a szűkebb értelmű politikai nemzetre vonatkozik. A magyarság kulturálisnemzet-fogalmából következik az is, hogy Magyarország felelősséget visel a határain kívül magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal. Az Alaptörvény rendelkezésének nincs extra-territoriális hatálya, a magyar állami szervek kaptak feladatot annak érdekében, hogy a kulturális értelemben vett egységes magyar nemzet összetartozását elősegítsék. Magyarország az Európai Unió és az Európa Tanács tagjaként az egységesülő és sokszínű Európában a kulturális diverzitás szellemében kívánja elősegíteni a kulturális nemzet egységét. Az Alaptörvény ezért közvetlenül a határon kívül élő magyarságra vonatkozó rendelkezést követően fontosnak tartotta rögzíteni azt is, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Az Alaptörvény továbbra is rendelkezik a nemzetközi és a belső jog összhangjának biztosításáról. A Velencei Bizottság fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az Alaptörvénynek a határon túli magyarságra, a nemzetközi kapcsolatokra, a nemzetközi jog és a belső jog összhangjára vonatkozó rendelkezéseit egymásra tekintettel, összhangban kell értelmezni, és üdvözölte e tekintetben az Alaptörvény Q cikkének a nemzetközi jog és belső jog összhangját biztosító rendelkezéseit.¹⁴

¹³ CDL-INF(2001)19: Report on Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-State.

¹⁴ Vö. CDL(2011)032, 10., § 42–43.

A határon kívül élő magyarok szavazati joga

Noha az Alaptörvény nem rendelkezik róla, már most sok szó esik arról, hogy Magyarország választójogot, és így szavazati jogot kíván-e adni a határon kívül élő magyaroknak. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében csak azok a magyar állampolgárok rendelkeznek választójoggal, akik Magyarországon bejelentett lakcímmel rendelkeznek. Hazánk 2010-ben módosította az állampolgársági törvényt, és így az elkövetkező években egyéni kérelemre bárki kérheti a magyar állampolgárságot, aki magát magyarnak vallja¹⁵ és a magyar nyelvet igazoltan ismeri. 2010-ig a szomszédos országban élő magyarokon kívül minden külföldön élő magyar kérhetett magyar állampolgárságot, akinek a felmenője magyar állampolgár volt. A jogalkotó az állampolgársági törvény 2010. évi módosításával megszüntette a területi alapon fennálló diszkriminációt, így ma minden határon túl élő magyar – egyéni kérelem alapján – kérhet és kaphat állampolgárságot, feltéve, hogy az említett feltételeknek eleget tesz.

Az Alaptörvény a sarkalatos törvénnyel elfogadandó választójogi törvényre bízta a határon kívül élő magyarok szavazati jogának szabályozását, csak lehetőséget biztosít arra, hogy a jogalkotó a külföldön élő magyarok számára a voksolás lehetőségét biztosítsa. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései,¹⁶ illetve a Velencei Bizottság véleménye is foglalkozik a határon kívüli állampolgárok szavazati jogával.¹⁷ A legtöbb európai ország biztosítja azt, hogy akár állandóan (azaz rezidensként), akár időlegesen külföldön élő állampolgárai szavazati jogukkal élhessenek. Magyarország számára több külföldi példa áll rendelkezésre. Így figyelembe vehető Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália vagy Lengyelország ide vonatkozó szabályozása. Franciaország a 2012. évi parlamenti választáson már nem csak a szenátusi, hanem a nemzetgyűlési képviselőre is feljogosítja a külföldön élő – akár kettős állampolgárságú – franciákat.¹⁸ Álláspontunk szerint a francia modell akár példaként is szolgálhat a jövőben Magyarország számára, amikor a határon kívül élő magyarok szavazati jogát szabályozni fogja.

¹⁵ A „magát magyarnak vallja” fordulat az új hitvallási terminológia parafrázisával akár akként is értelmezhető tehát, hogy mindenki magyar állampolgárságot igényelhet, aki a magyar kultúrnemzet részének tekinti magát.

¹⁶ E körben lásd például *Aziz v Cyprus*, 69949/01.

¹⁷ A Velencei Bizottság munkásságából lásd például CDL-EL(2010)013 *Study: Out-of-Country Voting Legal Provisions* vagy CDL-AD(2002)13, melyet a határon túli állampolgárok választójogának kontextusában idéz Szabolcs POGONYI – Mária M. KOVÁCS – Zsolt KÖRTVÉLYESI: *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*, EUDO Citizenship Observatory – Robert Schuman Centre For Advanced Studies, 2010. október, 14 (digitalizált verzió: <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>).

¹⁸ Erre a lehetőséget a 2008. július 23-i alkotmánymódosítás adta meg, majd a rendelkezések a 2011. április 14-i organikus törvénnyel léptek életbe (*Loi organique du 14 Avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs*). A kérdéskörrel foglalkozott az Francia Alkotmánytanács is egy 2011. április 12-i döntésében (Décision No. 2011-628-DC), amelyben előzetes normakontroll keretében alkotmányosnak találta a szabályozást.

*Az alapjogok inspirációs forrásai*¹⁹

Az alapjogok inspirációs forrásai között fontos szerepet játszottak az európai alapjogi dokumentumok. Hosszú ideig vita folyt az alkotmányozás során, hogy lehetőség van-e az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájának nemzeti alkotmányba történő inkorporációjára.²⁰ A tárgykörben a Velencei Bizottság előzetes véleményét is kikérte a közigazgatási és igazságügyi miniszter. A bizottság tanácsadó véleményében leszögezte, hogy a tagállamok utalhatnak a chartára és az uniós jog végrehajtásában meglévő jelentőségére. A nemzeti alkotmány szövegezése során az Alapvető Jogi Charta egyfajta inspirációs forrásként szolgálhat, de a charta teljes inkorporációját a Velencei Bizottság nem ajánlja az alkotmányozónak, mivel annak teljes terjedelemben való átvétele jogi bonyodalmakat eredményezhetne. A charta értelmezésére az Európai Bíróság jogosult, így a magyar Alkotmánybíróságnak le kellene mondania önálló alkotmányértelmező szerepéről, ami veszélybe sodorhatja a nemzeti szuverenitás egyes aspektusait. Sőt az uniós charta nemzeti alkotmányba történő teljeskörű átvétele további problémákhoz is vezetne, ugyanis a rendes bíróságok ilyen esetben is az Európai Bírósághoz fordulnának az uniós jogot végrehajtó nemzeti jog chartának való megfelelése tárgyában, ez pedig az AB tekintélyét sértené.²¹

Végül Magyarországon az alkotmányozó a chartát csak inspirációs forrásként használta, hasonlóan az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Egyes alapjogok rögzítése esetenként szó szerint megegyezik a charta vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezésével, de teljeskörű inkorporációról nem beszélhetünk. Ugyancsak felhasználta az alkotmányozó az Alkotmánybíróság alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatos döntéseit.²²

Az alapjogok alaptörvényi szintű rögzítése sokkal szélesebb körű, mint a korábbi alkotmány alapjogi katalógusa. Az alábbiakban felsorolt néhány példa jól mutatja, hogy az Alaptörvény alapjogi katalógusa újszerű szempontokat is rögzít, ezért ilyen értelemben valóban 21. századinak tekintő az új alaptörvény. A tulajdonjog említésekor rögzítésre került az is, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ez a hivatkozás is bizonyítja, hogy az individualista szemlélet mellett a közösségi szempontok szintén érvény-

¹⁹ A kérdéskört a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)001 és CDL(2011)032 véleményei is vizsgálják; a véglegesen elfogadott szöveg tekintetében különösen a CDL(2011)032 §§ 57–89.

²⁰ Alapjogi dokumentumok alkotmányi szintre való emelése nem példa nélkül való, hiszen elegendő csak az 1946-os francia IV. köztársasági alkotmányra gondolnunk, amely preambulumi hivatkozással beemelte az alkotmány szövegének értelmezési körébe az 1789-es deklaráció alapjogi rendelkezéseit. Mindazonáltal szem előtt kell tartanunk a többszintű Európa léte és működése által felvetett (alkalmazási és értelmezési) kérdéseket e megoldás jelen alkalmazásának vizsgálatánál. Ezekről a fentiekben még bővebben értekezünk.

²¹ Vö. CDL-AD(2011)001, 6. § 25: „A Charta egyes részeinek vagy egészének inkorporációja jogi komplikációkhoz vezethet.”

²² Például az AB által kimunkált szükségesség–arányosság–teszt lényege alkotmányi szinten került rögzítésre az alapjogvédelmi klauzula keretei között.

re jutnak. Az új Alaptörvény rögzíti: Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Külön kiemeli a termőföld és az ivóvízkészlet védelmének szükségességét, rendelkezik arról is, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Az Alaptörvény szól arról is, hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését hazánk a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával is elő kívánja segíteni. Talán a magyar alaptörvény az egyetlen nemzeti alkotmány, amelyben rendelkezés van a siketek és némák jelnyelvéről mint a nemzeti kultúra részéről.

A Velencei Bizottság alapjogokat érintő tartalmi észrevételei hasznos segítséget nyújthatnak a jogértelmezés folyamán. A bizottság azon álláspontja, mely szerint a tényleges életfogytig tartó börtönbüntetés sértheti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, vitát generálhat. Az európai országok közül Nagy-Britannia és Hollandia is azon országok közé tartozik, amelyek ismerik a tényleges életfogytiglani büntetés intézményét. A „szabadon bocsátás reménye”²³ ugyan fontos, de ezt a magyar alaptörvény és a két felsorolt ország a kegyelmezési jog gyakorlataival biztosítja. Magyarország esetében megfontolandó, hogy a kegyelmezési joggal kapcsolatosan a későbbiekben egy önálló törvény rendelkezzen. Kár, hogy a Velencei Bizottság végül is elvetette a kegyelmezési jog kérdését, nem elemezte a brit és holland esettanulmányokat, és ebben a kérdésben kedvezőtlen véleményt adott. Véleményünk szerint, egy, a kegyelmezési jogról rendelkező törvényi szabályozással igazságos egyensúly teremthető ebben a kérdésben. Ezenkívül értelmzésünk szerint nem teljeskörű a Velencei Bizottság kritikájának azon elemzése, amely megkérdőjelezi a sajtószabadság egyértelműen egyéni jogosultsági karakterét; annak ellenére, hogy az Alaptörvény alapjogoknak szentelt része e kérdéstről egyértelműen rendelkezik, s ez összhangban is áll a nemzetközi szabályokkal.

A sarkalatos törvények problematikája

Az Alaptörvényt érő egyik kritika a sarkalatos (organikus) törvények magas száma. Sarkalatosnak azt a törvényt nevezzük, amelynek elfogadásához vagy módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők minősített többsége (kétharmadának szavazata) szükséges. Az Alaptörvény összesen 39 sarkalatos törvényi témakört határoz meg. Ez valamivel több, mint a korábbi alkotmányban az ún. kétharmados törvények száma, az 1949. évi alkotmány 33 ilyen, speciális többséggel elfogadott törvényt sorolt fel. Önmagában tehát a 39 sarkalatos törvényi szám nem adhatna okot kritikára. Itt sokkal inkább

²³ „Any hope of release” (idézi például Hill v. United Kingdom, 19365/02, 2003. március 18.). Ezzel kapcsolatosan a Velencei Bizottság konkrét álláspontját lásd CDL(2011)032, 15., §§ 70–71.

arról a félelemtől van szó, mely szerint a parlamentben kétharmados többséggel rendelkező politikai párt egyedül képes dönteni a sarkalatos jogszabályokról. Ez azonban politikai érv és nem jogi szempont. Tudnivaló, hogy a közpénzügyek esetében az Alaptörvény kilenc tárgykört utalt a sarkalatos törvényi szabályozás körébe, míg korábban csak az Állami Számvevőszék és a pártok gazdálkodásának szabályozása tartozott ide.

A kétharmados törvények alkotmányossági felülvizsgálatára ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a rendes törvények felülvizsgálatára. Magyarország részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének, hazánkat ugyanúgy kötik az uniós szerződések (benn a kötelező erejű Alapvető Jogok Chartája) és más nemzetközi dokumentumok. Vélhetően azonban a sarkalatos törvények alaptörvényi szabályozásából eredeztethető politikai gyakorlat nem okozna problémát, amennyiben egy politikai párt sem rendelkezne minősített többséggel a parlamentben. Magyarországon az elmúlt 20 évben két kormánynak is volt kétharmados többsége, és a korábbi Alkotmányban felsorolt kétharmados törvényalkotási témakörök nagy számában, politikai akarat megléte esetében, a szükséges törvények elfogadására sor került. Nem vitatható, hogy politikai akarat hiányában a szükséges jogszabályok esetleges módosítása elhúzódhat(ott).²⁴

A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos politikai aggályok helyett helyesebb azzal foglalkozni, hogy egyáltalán szükség van-e sarkalatos törvényekre. Lehetett volna-e a sarkalatos törvények kikerülésével alkotmányozni? Bizonyára igen, de ebben az esetben egy részletesebb alaptörvényt kellett volna elfogadni. Az alkotmányozó célja egy viszonylag rövidebb terjedelmű, úgynevezett „mag-alkotmány”²⁵ elfogadása volt, és a részletszabályok sarkalatos törvényekben való meghatározását tartotta célszerűnek. A magyar közjogi hagyományoktól ez a megoldás elviekben nem idegen, hiszen a II. világháború előtt és az 1989. évi rendszerváltozást követően is fontos szerepet kaptak az ilyen jellegű törvények.²⁶ Az azonban lehet vita tárgya, hogy minden, az Alaptörvényben felsorolt esetkörben valóban szükség van-e sarkalatos törvényi szintű szabályozásra. Arra például, hogy sarkalatos törvényi szintű szabályozást igényel-e a nyugdíjrendszer, az adórendszer és a költségvetési gazdálkodás alapvető szabályainak meghatározása, nyilván eltérő válaszok adhatók. A magyar gazdaságpolitikát érő visszatérő bírálat, hogy kiszámíthatatlan és instabil. Ezért az alkotmányozók úgy döntöttek: az Alaptörvény tegye lehetővé, hogy gazdasági jellegű témaköröket is sarkalatos törvények szabályozzák. Véleményem szerint a sarkala-

²⁴ A Velencei Bizottság azon álláspontja [vö. CDL(2011)032, 6. § 25.], mely szerint a szabad választások elve relativizálódhat a kétharmados törvények nagy száma miatt, álláspontunk szerint a 2011. december 31-ig érvényben lévő Alkotmányra is igaz kell legyen, hiszen több mint 33 kérdésben a szerint is kétharmados minősített többségre van szükség (például vallás- és lelkiismereti szabadságról szóló törvény, médiatörvény).

²⁵ Lásd VARGA Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében*, Pázmány Law Working Papers 2011/2. (www.plwp-jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2011/9-2011-2.html).

²⁶ Ezt annak kiemelésével jegyezzük meg, hogy az elnevezés akkoriban az országgyűlést is kötelező normákat takarta, még írott alkotmány hiányában. A kétharmadoság mint megkülönböztető ismérv csak a későbbiekben alakult ki, a rendszerváltozaskor a mostani kétharmados törvényeket alkotmányerejű törvényeknek nevezték, amely elnevezés a későbbiekben (1990 után a jogforrási hierarchia egységének igénye miatt) módosult kétharmadosra.

tos törvények konkrét normatartalmától függ majd, hogy azok valójában képesek lesznek-e a gazdasági kormányzástól elvárt stabilizáló szerepet betölteni. Ez azonban csak a megalkotandó jogszabályok vizsgálata után lesz majd eldönthető.

Gazdasági kormányzásról lévén szó, a közpénzügyekkel kapcsolatban még szükséges kitérnünk a Költségvetési Tanács intézményét ért kritikákra. E grémiumnak, amely ellenőrzi az adósságfékek betartását, előzetes jóváhagyási joga van a nemzeti költségvetési törvény elfogadásakor. Későbbi alkotmánybíróági jogértelmezési tárgya lehet az, hogy mi a következménye annak, ha az országgyűlés a Költségvetési Tanács előzetes jóváhagyása nélkül fogadná el a költségvetési törvényt. Ennek megítélésénél figyelembe kell majd venni az Alaptörvény szóhasználatait. Ezek szerint a Költségvetési Tanács az országgyűlés támogató szerve, amely a költségvetés megalapozottságát vizsgálja és közreműködik a költségvetés előkészítésében. A Velencei Bizottság által jelzett „vétőjogot” az Alaptörvény szóhasználatára egy ponton sem indikálja.²⁷

A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos vita jövőjét meghatározza, hogy mennyire vesznek részt a pártok a parlamenti munkában, és konzultálnak-e egymással. Abban az esetben, ha munkájukat a konstruktív szellemiség és a konszenzuseresés fogja vezérelni, akkor lehetőség lesz arra, hogy a sarkalatos törvények elfogadása ne okozzon újabb – akár nemzetközi szintésre is emelt – feszültséget.

Az alkotmányvédelem kérdése

Az Alaptörvény elfogadását érintő feszültségek közepette a legtöbb vita az Alkotmánybíróság jogállását illetően merült fel. A viták során látótérbe került, hogy az alapjogvédelmet a jövőben rendes bíróságoknak kellene ellátniuk, valamint szóba került egy elkülönült, önálló közigazgatási bíróság felállításának lehetősége is. Végül az Alaptörvény eltekintett a decentralizáció bevezetésétől és megmaradt az önálló (centralizált) Alkotmánybíróság intézménye mellett. Az alkotmányozás során számos elvi vita merült fel. Ezek különösen: *Mi a viszonya az előzetes normakontrollnak az utólagos normakontrollhoz, mennyiben lehet erősíteni az előbbit az utóbbi hátrányára? Meg kell-e tartani az utólagos normakontroll indítványozásánál az „actio popularis”-t, hogyan lehet a valódi alkotmányjogi panasz intézményét bevezetni?* Ezekben a kérdésekben a közigazgatási és igazságügyi miniszter előzetesen kikérte a Velencei Bizottság véleményét is,²⁸ illetve számos nemzetközi konferencián vitatták meg a témát.

Az Alaptörvény végül is kompromisszumos megoldást választott. Megmaradt, sőt az indítványozói kört illetően bővült az előzetes normakontroll kezdeményezői köre, ezzel szemben az absztrakt utólagos normakontroll indítványozási joga szűkült. Előzetes normakontrollt kezdeményezhet – mint eddig is – a köztársasági elnök a törvény parlamenti elfogadását követően, de még a törvény kihirdetését megelőzően, ilyenkor az

²⁷ Vö. CDL(2011)032, 26., § 129–130.

²⁸ Lásd CDL-AD(2011)001.

Alkotmánybíróságnak soron kívül, legkésőbb 30 napon belül döntést kell hoznia. Az országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a kormány, illetve az országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt alkotmányossági vizsgálatra megküldheti az Alkotmánybíróságnak (egy ilyen indítványról a zárószavazást követően határoz). Utólagos normakontrollt a jövőben a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, illetve az alapvető jogok biztosa (korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa, ombudsman) kezdeményezhet.

Noha az utólagos normakontrollt illetően az Alkotmánybíróság hatásköre valóban szűkült, ezzel szemben a német modell mintájára valódi hatalmat kapott az alkotmányjogi panaszok elbírálását illetően.²⁹ Az Alaptörvény szerint az AB alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vagy bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját. Kérdés, hogy mi történik azokban az esetekben, amikor egy eljáráshoz nem kötődik határozathozatal, és így nincs sem közigazgatási, sem bírói döntés. Minden esetben szükséges-e az igazságszolgáltatást végigjárni, vagy az Alkotmánybíróság kivételesen el tud-e tekinteni a bírói út igénybevételétől? Tisztázni szükséges azt, hogy az érintettek mely bírósági döntés ellen fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal. Elkerülendő a jelenlegi gyakorlat, amely lehetővé teszi, hogy az alapjogaiban sértett fél egyszerre kezdeményezheti a jogerős bírói döntés rendes bírósági felülvizsgálatát és az alkotmányjogi panaszt. Az egyéb, alkotmányvédelemre vonatkozó rendelkezések vonatkozásában az alábbi változások történtek (nem egy esetben a korábbi status quo fenntartásával, megerősítésével): (i) Az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az alkotmányellenes jogszabály vagy jogszabályi hely, illetve a bírósági döntés megsemmisítésére is. (ii) Az Alkotmánybíróság hatásköre megmaradt a bírói kezdeményezések elbírálására. (iii) Bármely bíró az eljárás bármely szakaszában az eljárásának felfüggesztése mellett kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, ha egy alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét észlelné.³⁰

Az alkotmánybírósági hatásköröket illetően valóban lényeges változások történtek, az absztrakt normakontroll eltolódik a konkrét normakontroll irányába. Korábban évente körülbelül 1600 ügy érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelynek döntő többsége az *actio popularis* alapú absztrakt normakontrollon alapult. Az ügyek elbírálása egyes esetekben tíz évet is igénybe vett, miután az AB érthető okokból igyekezett inkább olyan kérdésekben döntést hozni, amelyek a társadalom széles körét érintették. A jövőben az utólagos normakontroll vissza fog szorulni, bár várhatóan a parlamenti ellenzék (a képviselők egynegyede) a taláros testület előtt kívánja megtámadni az általa alaptörvényellenesnek vélt jogszabályt. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni: amennyiben az ellenzéki pártok széttöredezetek, akkor egyfajta koordinációra lesz szükség közöttük, hogy az

²⁹ Az Állam, 24. cikk, (2) bek. d) pont.

³⁰ Fontos itt megjegyeznünk azonban, hogy a bírói kezdeményezések esetében az alkotmányossági kérdés észlelése miatt kiadott, az eljárást felfüggesztő végzés a másodfokon megfellebbezhető, ami tehát azt jelenti, hogy a másodfokú bíróságnak joga keletkezik alkotmányossági kérdésben való döntéshozatalra, ez azonban a centralizált alkotmánybíráskodási modell alapvető funkciójával ellentétes.

Alkotmánybíróság eljárását kérhessék. A jövőben (várhatóan) az alkotmányjogi panasz fogja kitenni az AB ügyforgalmának jelentős részét. A rendes bírói út igénybevétele követően – különösen az első időkben – vélhetőleg sokan élnek majd az alkotmányjogi panasz intézményével. A változások alighanem új szervezeti és eljárási szabályokat igényelnek, amelyek maguk után vonnák a jelen alkotmánybírósági (sarkalatos) törvény módosítását is. A jelenlegi, elsősorban a teljes ülésekre alapozott, nem kontradiktórius alkotmánybírósági eljárás terén változások várhatók. Vélhetőleg az ügyek jellegéhez igazodóan, különböző tanácsai formációk felállítására kerül majd sor, és a kontradiktórius eljárási rend sem lesz mellőzhető. Az ősszel elfogadandó, Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény fog választ adni a ma még nyitott szervezeti és eljárási kérdésekre. Az AB a korábbi 11 bíró helyett 15 bíróból áll majd, aminek indoka az, hogy az alkotmányjogi panaszokból eredő munkaterhet az Alkotmánybíróságnak kezelnie kell.³¹ Az alkotmányjogi panaszok a jogerős bírósági döntések ellen irányulnak majd, így a jogbiztonság azt követeli meg, hogy az Alkotmánybíróság az ilyen jellegű ügyekben viszonylag rövid időn belül döntést hozzon.³²

Az AB jogkörében jelentős változás az, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ez nem kevés hatalmat biztosít az Alkotmánybíróságnak. Az úgynevezett alkotmányos alapelvek mellett a bíróság feladata lesz az, hogy a Nemzeti Hitvallásban foglalt eszméket, elveket értelmezze, valamint a történeti alkotmány vívmányaira határozataiban hivatkozzék.

A pénzügyi (költségvetési, adó-, illeték- stb.) törvények vonatkozásában az Alkotmánybíróság hatásköre csökkent. A jövőben a testület csak akkor lesz jogosult e törvények felett alkotmányossági kontrollt gyakorolni, ha a jogszabály az Alaptörvényben meghatározott, egyes alapjogokat sért (emberi méltóság, vallás- és lelkiismereti szabadság). Ám e törvények felett is teljeskörű az alkotmánybírósági kontroll, amennyiben a törvényhozási eljárásra vonatkozó szabályok sérülnének. E hatáskörszűkítést a Velencei Bizottság sérelmezte és a teljeskörű alkotmánybírósági kontroll visszaállítását szorgalmazza.³³ Az alkotmányozó annyi rugalmasságot mutatott ebben az ügyben, hogy a pénzügyi tárgyú törvények teljeskörű alkotmánybírósági kontrollját biztosítja abban az esetben, ha az államadósság a teljes hazai össztermék ötven százaléka alá csökken. A kor-

³¹ Megjegyzendő, hogy az eredeti, 1989-es Alkotmánybíróságot felállító jogalkotás is 15 bíró megválasztását célozta, amelyből aztán később praktikus okokból pusztán 11 helyet töltöttek be.

³² Az e kérdésben ismeretes nemzetközi szakértői vélemények alapján felvethető az is, hogy az AB számára bizonyos ésszerű, de kötelező ügyintézési határidők kerüljenek megállapításra az alkotmánybíróságra vonatkozó jogalkotás közelgő átgondolásakor.

³³ Ahogy a Velencei Bizottság fogalmaz [CDL-AD(2011)001, 10, § 54]: az Alkotmánybíróság demokratikus társadalomban betöltött kifejezett szerepe, hogy az megfelelően széleskörű hatásköri katalógussal rendelkezzen, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a bíróság alkotmányossági ellenőrzést végezhesen a legfontosabb elvekkel, köztük az alkotmányosan garantált alapvető jogokkal kapcsolatosan. A bizottság szerint az AB hatáskör-csökkentése oly módon, hogy abból kifolyólag csak alapjogok egy szűk szeletének vonatkozásában lesz képes egyes jogszabályok felülvizsgálatára, nyilvánvalóan ellentétes azzal a szándékkal, amely arra irányul, hogy a magyar jogalkotó Magyarországon az alapjogok védelmi szintjét erősítse.

mányzat célja a gazdasági válságból való kilábalás, s így fontosnak tartja, hogy az intézkedéseinek érvényt tudjon szerezni. Ehhez kapcsolódóan kiemelendő: a rendes bírósági utat kimerítve azok, akik a pénzügyi törvények által alapjogaikban sérelmet szenvednek, úgy szerezhessenek védelmet, hogy ez az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az uniós szerződésekkel konform maradjon.

Konklúziók

A magyar alaptörvény a 2010. évi választások eredménye, amelynek folytán a kormánypárt politikai bizalmat kapott a programjában foglaltak, így különösen az új alkotmány elfogadására, megvalósítására. Ez a politikai momentum hozta el azt a pillanatot, amelyben valóban fennállt az alkotmányozás rendelt ideje.³⁴ Hiszen – ahogy azt bemutattuk – a korábbi parlamenti választások nem hoztak olyan eredményt, amely lehetővé tette volna egy új alaptörvény elfogadását, vagy a kormánypártok közötti összhang megszűnése hiúsította meg azt. A 2010. évi választásokkal kétharmados többséget kapott pártszövetség élt az alkotmányozás lehetőségével. Az alaptörvény elfogadásának elsősorban politikai okai voltak, és csak másodlagosak a jogi indokok, a kialakult politikai, gazdasági és morális válság felszámolásához kíván hozzájárulni az új alaptörvény. Az alkotmányozás sajátos körülmények között ment végbe, az ellenzék érdemben nem vett részt az alkotmányozásban, vitatván annak legitimációját.³⁵ Az alkotmányozás menetének, csakúgy, mint az 1989-es „tárgyalós forradalom” idején, nem volt valódi forradalmi jellege, így az Alaptörvény sem tekinthető forradalmi alkotmánynak. Olyan államszerkezeti változások sem történtek, amelyek megváltoztatnák az ország közjogi berendezkedésének alapjait. Magyarország marad a parlamentáris köztársaság, a miniszterelnök, illetve a kormány kiemelt szerepkörével. Az ellenőrző szervek – így az Alkotmánybíróság – részben vesztek, de nyertek is hatásköröket, a pénzügyi, költségvetési fegyelem követelménye pedig alkotmányos megerősítést kapott. A Nemzeti Hitvallás erősíteni akarja a nemzeti összetartozást, az alapjogok területén a klasszikus egyéni alapjogokon túl a közösségi felelősség szempontjai is megjelennek.

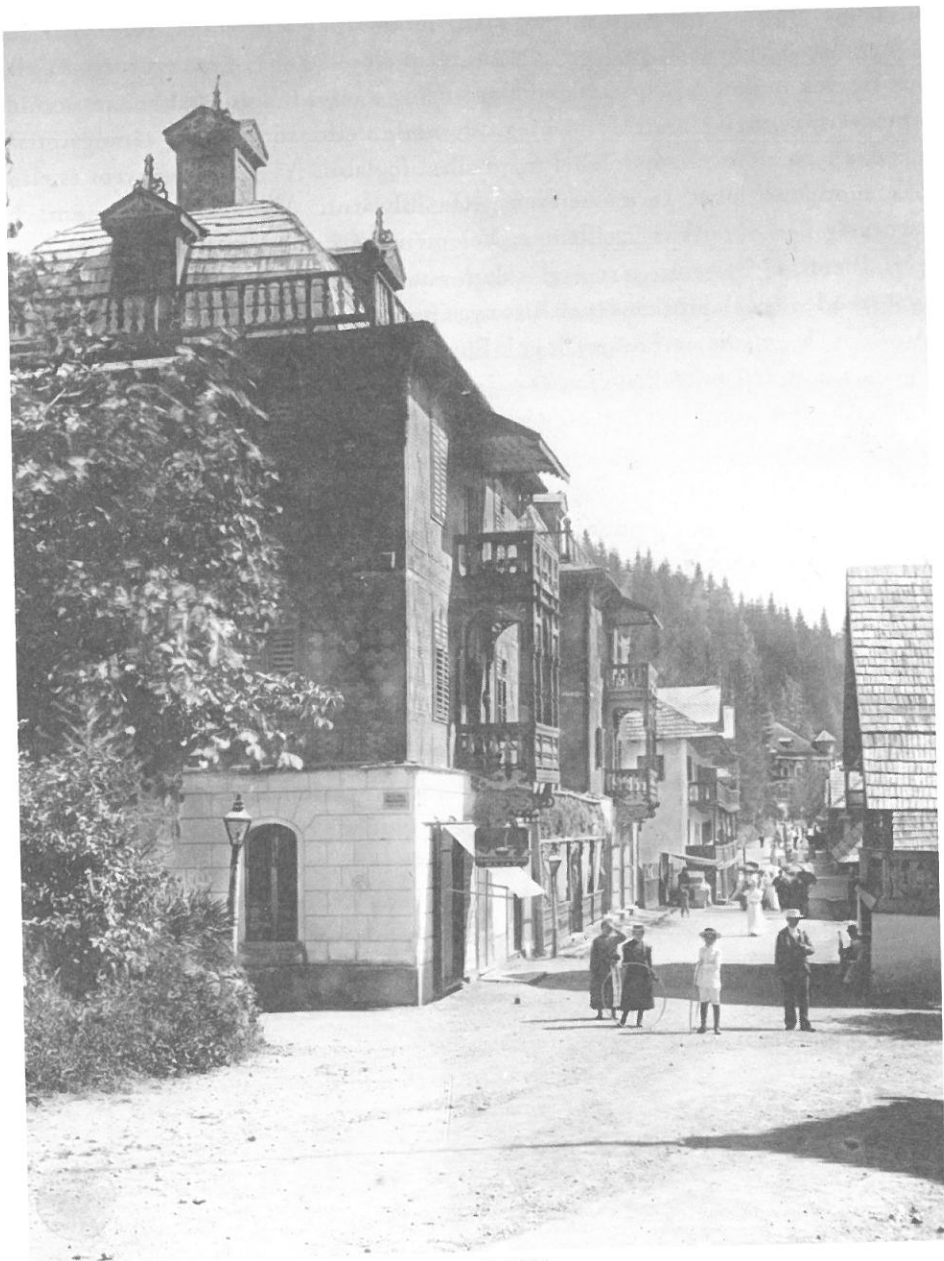
³⁴ Vö. SÜLYÖK–TRÓCSÁNYI László: *I. m.*, 52–60.

³⁵ Megjegyzem, hogy az alkotmányozással kapcsolatban fennálló legitimációs krízis nem idegen Magyarországtól, tudniillik az 1989-es „parlamenten kívüli rendszerváltó alkotmányozás” legitimációját maga az azt véghezvivő testület, a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) is vitatta, s egyes kérdésekben ezért volt szükséges kompromisszumokra. A 1989-es (jogi) legitimációs krízis oka a magyar közjogi sajátosságokban keresendő: mivel hazánkban nem különül el az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom, a rendszerváltóknak nem volt *strictu sensu* alkotmányozási felhatalmazásuk, hiszen az átfogó alkotmánymódosításhoz vezető érdekegyeztetés az alkotmányozó hatalom keretein kívül zajlott. A 2010–2011-es alkotmányozás legitimációját sokan pusztán politikai aspektusból vitatják, annak jogi legitimációja megkérdőjelezhetetlen, hiszen az az alkotmányozó hatalom meghatározott keretei között zajlott. Bővebben az alkotmányozás legitimitásának és legitimizációjának problematikájáról lásd TAKÁCS Péter: *Az Alkotmány legitimitása*, Alkotmánybírósági Szemle 2011/1., 58–65.

Mivel a még hatályos alkotmányi preambulumban foglalt ideiglenességi klauzula szerint Alkotmányunk „hazánk új alkotmányának megalkotásáig” kerül megállapításra, így a jelen alkotmányozás inkább az elmúlt 20 év lezárásának tekinthető. Mint már említettük, egy alaptörvény (és annak gyakorlata) megítéléséhez időre van szükség. Az alkotmányos szervek működési tapasztalatai alapján fog a társadalom értékítéletet mondani az Alaptörvény rendelkezéseiről, így a legitim módon elfogadott szöveg támogatottságáról is csak a tapasztalatok alapján lehet majd állást foglalni. Az Alaptörvényről és elfogadásának módjáról lehet természetesen vitát folytatni. Arról azonban nem, hogy Magyarország demokratikus jogállam-e. Véleményem szerint megvizsgálandó, hogy a Velencei Bizottság helyesen járt-e el akkor, amikor közvetlenül arra kérte Magyarországot, módosítsa alaptörvényének bizonyos rendelkezéseit. Megalapozott ezen érvelés annyiban, hogy sem az Emberi Jogok Európai Bíróságának, sem az Európai Unió Bíróságának nincs ilyen felhatalmazása. Jelen minőségében a Velencei Bizottságnak ajánlásokat kellett volna tennie az Alaptörvény említett rendelkezéseinek konform értelmezésével kapcsolatban, csupán a nemzetközi szabályozás tiszteletben tartására sarkallva. Érdemes emlékeznünk, hogy az alkotmányjog egy igen érzékeny terület, amelyen keresztül az állam szuverén módon, de mindvégig a nemzetközi szabályozás betartásával meghatározza saját alkotmányos keretrendszerét. A Velencei Bizottság közelmúltban a *rule of law*-ról készített jelentést, felsorolván a jogállamiság tartalmi elemeit.³⁶ A jelentés szerint a jogállam fogalmi elemei a következők: a) a jog uralma, a törvényesség biztosítása; b) a jogbiztonság követelménye; c) az önkényesség tilalma; d) a független bírói szervekhez való fordulása joga; e) az emberi jogok védelme; f) a diszkrimináció tilalma, a törvény előtti egyenlőség elve. Az európai közös alkotmányos örökségnek pedig alapvetően két fő eleme van. A szabad választások, a korrekt választójogi szabályok tudják biztosítani a politikai váltásokat, az emberi jogok védelme pedig a demokratikus állam-szervezeti berendezkedés alapja.

Magyarország demokratikus jogállam, amely tiszteletben tartja az európai közös alkotmányos örökség vívmányait. Természetesen minden alkotmány megszületése adhat vitára okot, bár az elfogadás tényét maga a Velencei Bizottság is üdvözli, és véleményében annak alapvető értékeit semmilyen módon nem kritizálja. Csak kellő idő elteltével lehet ítéletet mondani arról, hogy egy alkotmány időtálló-e vagy sem.

³⁶ 2011. március 24., CDL(2010)141rev2 Draft Report on the Rule of Law, § 40–63.



Tusnád, 1900