

A magyar alkotmányos oázis jövője a többszintű alkotmányosság rendszerében¹

PALICZ RÓBERT

1. Bevezetés – Jogfejlődési folyamatok és szabályozási kihívások

A magyar alkotmányos oázis, dr. Páricsi Viktor rendkívül szemléletes fogalmának alkalmazásával a magyar jogrend alapvető sajátosságai ragadhatóak meg, így az 1989–1990. évi rendszerváltozással létrejött magyar közjogi berendezkedés alapjellemezője a permanens alkotmányozás jelensége, az ennek hatására kialakult unikális, alkotmányos normák és intézmények, továbbá mögöttesen a magyar közjogi hagyomány, a történeti alkotmányosság és a fennálló alkotmányos berendezkedés közötti feszültségek.

Az 1949. évi szocialista alkotmányszöveg átdolgozása az 1989. évi XXXI. törvénnyel eredeti célja szerint kizárólag a rendszerváltozás közjogi átmenete kereteit volt hivatva biztosítani, ám a magyar közjog megújítására irányuló törekvések egy koherens alkotmánykoncepció elfogadtatása helyett a fennálló normaszöveg megújítására koncentráltak.²

E gyakorlat az átmenet elhúzódásához, tartóssá válásához, a közjogi kihívások alkotmánymódosítások révén való megválaszolásához, s ennek keretében az ellentétes elvi alapokon álló alkotmánykoncepciók ötvözése útján a normaszöveg koherenciájának, s ennek hatására az alkotmányos gyakorlat, az alkotmányos intézményrendszer működésének, s összességében a közjogi rendszer legitimitásának erőteljes válságához vezettek.³

A közjogi rendszer működőképességének fenntartása, a magyar jogállam fogalmi és tartalmi megalapozása, az alkotmányos gyakorlat kereteinek kialakítása a magyar alkotmányos oázis egyik legalapvetőbb sajátosságaként a magyar Alkotmánybíróság alkotmányértelmező, alkotmányvédő gyakorlatához kötődik, amely az alkotmányos intézmények egymáshoz való viszonyában az AB kiemelkedő jelentőségű alkotmányos túlhatalmához vezetett.

A magyar közjogi rendszerváltás szervesen beleilleszkedett az 1989–1990. évi globális világpolitikai fordulat keretei között, a globális, organikus jogfejlődési folyamatokat követte, vagyis a közjog, a politikaelmélet terén a liberális demokrácia, annak közjogi intézményrendszere és az alapjogok elismerésének és intézményes védelmének, míg a magánjog terén a piacgazdaság kiépítését, a magántulajdon, a vállalkozás és a szabad verseny jogi szabályozása és ga-

¹ A szerző a Miskolci Egyetem ÁJK Alkotmányjogi Tanszék Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorjelöltje, tudományos vezető: Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár.

² A rendszerváltás folyamatának közjogi szemléletű áttekintésére l.: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990)* MTA Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991, Holló András: *Az államtudománytól a jogállamig. A közjog „forradalma”. Alapítvány a politikai kultúráért*, Budapest, 1993.

³ Kukorelli István: *Húsz éve alkotmányozunk*. Közjogi Szemle, 2009/3. szám, 1–10. o., Tölgyessy Péter: *Folytonos alkotmányozás. Ajánlás az alkotmány kommentárja elé*. In.: *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.

ranciai megteremtésének céljai váltak a jogalkotás és jogalkalmazás alapkövetelményeivé.

A magyar jogalkotás 1989–1990 után a rendszerváltozás eredményeként a globális jogfejlődés organikus folyamatába kapcsolódott vissza, a szocialista társadalmi és gazdasági berendezkedéssel való szakítást, a szocialista jogcsalád összeomlását követően, s e célkitűzések közjogi megvalósításának folyamatába illeszkedett Magyarország WTO- és NATO-tagsága globális, valamint Európa tanácsi és európai uniós tagsága regionális szinten.

A globális organikus jogfejlődési folyamatok egy háromszintű rendszert vázolnak fel, amelynek legalsó szintjét a lokális-nemzeti jogrendek, középső szintjét a regionális jogrendek, így az európai közösségi jog, míg globális szintjét a jogfejlődés mai fejlettségi fokán a multilaterális nemzetközi közjog egyes normái és intézményei adják.⁴

A globalizáció folyamatából származó szabályozási, avagy ún. civilizációs kihívások, a nemzeti szinten birtokolt szuverenitásból fakadó joghierarchiai válság, így az egyes jogrendi szintek rendezetlen viszonya, tehát a párhuzamosan érvényesülő szokásjogi, nemzeti jogi, európai közösségi jogi és nemzetközi jogi normák közötti potenciális feszültségek feloldása paradigmaticus közjogi reformokat követel meg minden jogrendi szint terén.

A magyar jog paradigmaticus megújításának alapkövetelménye a magyar jogrendszer, mint lokális nemzeti jogrend helyének és szerepének kijelölése a globális közjogi struktúrában, meghatározva viszonyát az európai közösségi joggal és a nemzetközi közjoggal. Az alkotmányozás révén ugyanakkor a magyar közjognak helyre kell állítania kontinuitását a magyar közjogi hagyománnyal, s ezzel összefüggésben rendezni viszonyát a rendszerváltás rendszere 20 évének alkotmányos kultúrájával, gyakorlatával.

Fenti elvárások megvalósítása képes biztosítani a jogrendszer legitimitását és működőképességét és egyben elhárítani a vulgárjognak, a mai komplex jogrendszereket nagyban fenyegető kockázatát

A magyar közjog számára az organikus jogfejlődést alapul vevő, a szuverenitás külső korlátaival kényszerűen számoló történeti példája a magyar jogrendszer újjáépítése az 1867. évi kiegyezés után, amely a 2010. évi választások eredményeként kialakult alkotmányozó hatalom számára is alkalmas elméleti kiindulópontként szolgálhat, különösen az alkotmányozó hatalom szerepének és korlátainak tekintetében.

2. Az alkotmányozó hatalom és korlátai

A hatályos magyar alkotmány szerint nem különül el az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, tehát az Országgyűlés az alkotmányozó hatalom birtokosa, amely az új alkotmányt vagy a hatályos alkotmány módosítását az összes képviselő $\frac{2}{3}$ -ának szavazatával fogadhatja el.

Az alkotmány megalkotására nézve az 1989–1990. évi rendszerváltozás során is sajátos, bár közjogi legitimitációval nem bíró szerv, a Nemzeti Kerek-

⁴ Martonyi János: *Globális jog, európai jog, magyar jog*. In: *Ius Privatum, Ius Commune Europae, Liber Americanum Studia Ferenc Mádl Dedicata ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék 2001. 189–201. o.*

asztal jött létre, s az ennek keretében kidolgozott megállapodást fogadta el az Országgyűlés alkotmánymódosításként az 1989. évi XXXI. törvénnyel.

Az alkotmányozás kiemelkedő jelentősége és az alkotmányos berendezkedés legitimitásának biztosítása kizárólag az alkotmány kidolgozására és elfogadására hivatott önálló intézmény létrehozását indokoltá tenné, amint arra regionális szinten az Európai Alkotmány szerződés kidolgozása érdekében az Európai Konvent életre hívásával sor került.

Az alkotmány módosításával biztosítható volna, hogy országgyűlési bizottságok és a közjogi rendszeren kívüli, tisztázatlan felhatalmazású és legitimitású tanácsadó testületek felállítása és az alkotmányozási folyamatba történő bevonása helyett egy egyértelmű közjogi mandátummal bíró, külön választások útján megerősített Alkotmányozó Nemzetgyűlés útján mind a közvetett, mind a közvetlen demokrácia követelményei kielégíthetők az alkotmányozás vonatkozásában.⁵

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés külön választások útján történő létrehozása, illetőleg az elkészült és elfogadott normaszöveg népszavazásra bocsátása a kormányzat számára kétségtelenül felvet politikai kockázatokat, ugyanakkor annak elmaradása fenntarthatja, sőt súlyosbíthatja az alkotmányos berendezkedés legitimitási válságát, míg közvetlen és esetleges nagyrányú megerősítése nagyban elősegíthetné az új alkotmány belső elfogadottságát a politikai közösségen belül, s egyben biztosíthatja a közjogi struktúra gyors stabilizálását.⁶

A hatályos alkotmánnyal szembeni gyakori kritika, a legélesebben prof. dr. Kilényi Géza részéről, hogy egyetlen követelményhez, az Országgyűlés $\frac{2}{3}$ -os többségéhez köti az alkotmányozást, amely azonban nem megalapozott, mivel az ideiglenes alkotmányozók eredeti szándéka, éppen azt célozta, hogy a közjogi átmenet lezárultával az 1989. évi XXXI. tv-t a lehető leghamarabb új alkotmány váltsa fel.⁷

Az egyetlen korlátozás beépítésével a rendszerváltozást meghatározó kölcsönös félelem és bizalmatlanság légkörében a széles körű politikai konszenzust kívánták biztosítani az új alkotmány elfogadásához, bár az alkotmányozók nem számoltak azzal a kivételes helyzettel, hogy egyetlen politikai tömörülés, párt-szövetség megszerzi a törvényhozás mandátumainak több mint $\frac{2}{3}$ -át.

Az alkotmányozó hatalom birtokában a Fidesz MPSZ–KDNP párt-szövetség valóban történelmi lehetőséghez jutott a rendszerváltás rendszerének lezárásához, a magyar politikai közösség, a magyar jogrendszer paradigmátikus megújításához, azonban ki kell emelni, hogy e rendkívüli felhatalmazás több tekintetben sem tekinthető korlátlanak.

⁵ Az alkotmányfejlődés történeti megközelítésében l.: Szentpéteri István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Akadémiai Budapest 1965, Rácz Attila: *Alkotmányjogi alapok*. BKÁE Budapest, 1994, Balogh István: *Alkotmányozó hatalom?* Politikatudományi Szemle 1995/4. szám 100–101. o., Samu Mihály: *Az alkotmányozás és az alkotmányelmélet néhány időszzerű problémája*. Magyar Közigazgatás, 2005/5. szám, 257–266. o., Bihari Mihály: *Alkotmányozhat-e a nép?* In: Cs. Kiss Lajos és Karádi Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái*. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára., ELTE ÁJK, Budapest, 2004. 211–218. o.

⁶ A kérdés alkotmányjogi irodalomban való megítélésére l.: Dezső Márta: *Az alkotmány népszavazással történő elfogadása*. In: Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. ELTE ÁJK, Eötvös, Budapest, 1995., Holló András: *Az alkotmányozás a népszavazás tiltott területe?* (In: Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor professzor 60. születésnapjára, Bíbor, Miskolc, 2002. 123–131. o.

⁷ Interjú Prof. Dr. Kilényi Gézával a Magyar ATV 2010. szeptember 10. adása http://atv.hu/cikk/20100909_bolsevik_felfogasban_alkotmanyoz_a_fidesz.

A magyar alkotmányjog normatív korlátját jelenti a hatályos alkotmány alapján egyfelől, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”.⁸

Másfelől az Európai Unióhoz történő csatlakozás eredményeként a hatályos Alkotmány rögzíti: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”⁹

A normatív korlátok mögött azonban a többszintű alkotmányosság rendszere áll, amelynek alapjai, így a jogállamiság, a demokrácia, a jogegyenlőség, az alapjogok védelme, a közös alkotmányos értékek, így a többpártrendszer, az ésszerű pluralizmus elve, a magántulajdonon, vállalkozáson és versenyen alapuló piacgazdaság a magyar politikai közösségen belül változatlanul széles körű konszenzust élveznek.¹⁰

Az alkotmányosság fenti alapvető követelményeit minden alkotmányos rendszernek érvényre kell juttatni, amelyek sérelme esetén a regionális és globális szintnek, így az európai közösségi jognak és a nemzetközi közjognak fel kell lépnie az alkotmányos elvek, értékek, az alapjogok védelmének érvényesülése, a bekövetkezett sérelmek orvoslása iránt.¹¹

A nemzetközi jognak vagy az európai közösségi jognak a demokrácia vagy az alapjogok védelme iránti fellépése a szuverenitás hiányában, a kikényszerítésre rendelkező normatív felhatalmazás és intézményi háttér korlátozottsága miatt elsődlegesen elvi jelentőségű, ám a globális jogfejlődéssel, a nemzeti jogalkotóknak a *ius gentium* típusú intézmények vagy az *erga omnes* hatályú normák vonatkozásában nem hagyhatják figyelmen kívül.

A magyar alkotmányos rendszer módosításával szembeni belső, elvi követelmény a természetjogi felfogás, a rendszerváltozás utáni magyar alkotmányos kultúrában a láthatatlan alkotmány tétele. Sólyom László 1990-ben épp a *permanens* alkotmányozással szemben, az állandósult alkotmánymódosítási törekvésekkel szemben fogalmazta újra a természetjog követelményeit az alkotmánybírói alkotmányértelmezés keretei között.

A természetjogi felfogás, a láthatatlan alkotmány felfogása természetesen szoros összefüggésben van a többszintű alkotmányosság rendszerének alkotmányossági követelményeivel, a *ius gentium* típusú intézményekből, az *erga*

⁸ 1949. évi XX. tv. 1989. évi XXXI. tv. megállapított, többször módosított szövege – Alkotmány 7. § (1) bek., 2005. évi L. tv.

⁹ 1949. évi XX. tv. 1989. évi XXXI. tv. megállapított, többször módosított szövege – Alkotmány 2/A. § (1) bek.

¹⁰ Trócsányi László: *Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei*. In.: Tóth Judit–Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006, 41–42.

¹¹ A magyar alkotmányjog és az európai közjogi kapcsolatának vizsgálatához 1.: Sajó András: *Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége* *Fundamentum* 2004/3. szám 89–96. o., Chronowski Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2005 17–157., Dezső Márta–Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG–Orac, 2006. 13–89.

omnes normákból fakadó jogalkotóval, alkotmányozóval szembeni elvárásokkal, azokkal összhangban kell állnia.¹²

A természetjogi felfogás a jog transzcendens felfogásában gyökerezik, amely alapján az ember alkotta jognak összhangban kell állnia a teremtett világ rendjének szabályaival, a római jog klasszikus felfogása szerint az isteni, az erkölcsi és az ember alkotta pozitív jogi szabályoknak összhangban kell állniuk.

Az ésszerű pluralizmus elvén alapuló társadalomban azonban a láthatatlan alkotmány, a természetjogi felfogás egy korlátozottabb megközelítést jelent, amelyben elsősorban azok az elvek nyernek helyet, amelyeket minden alkotmányos rendszernek tiszteletben kell tartaniuk, amelyek nem változtathatók meg.¹³

A láthatatlan alkotmány alapvetően morális korlátozást követel meg a jogalkotóval, alkotmányozóval szemben, s alapvető problémája egyfelől a természetjoghhoz hasonlóan abban áll, hogy e fenti elvek, miként ismerhetők meg, illetőleg hogyan határozható meg pontos tartalmuk, másfelől, érvényesítésük kizárólag egy alkotmányértelmezési monopóliumot eredményesen vindikáló, aktivista alkotmánybíróság útján valósítható meg.

Az alkotmányozó hatalom birtokában az alkotmánymódosításra felhatalmazott jogalkotó megsértheti a láthatatlan alkotmány, s általában az alkotmányosság fenti követelményét, amellyel szemben a fenti ismérvekkel bíró Alkotmánybíróság sem tud fellépni, mert beavatkozása esetén az alkotmányozó kizárhatja a vitás kérdések eldöntéséből, például hatásköri korlátozás útján vagy akár meg is szüntetheti az alkotmányvédelmi szervet.

E közjogi helyzet felveti az alkotmányellenes alkotmánymódosítás lehetőségének vizsgálatát, amely pozitív jogi alapokon fogalmilag kizárt, természetjogi megközelítésben, így a láthatatlan alkotmány talaján elméletileg vizsgálható, ám elfogadása, még oly esetekben is, amikor az alkotmányozási felhatalmazással bíró jogalkotó az alkotmányosságot akár a legnyilvánvalóbban sértené is az alkotmányvédelmi szervet negatív megközelítésben az alkotmányozó hatalom birtokosává tenné, s ennek révén az alkotmánybíróság ellenőrizetlen túlhatalmának veszélyét vetné fel.

3. A magyar közjog paradigmaticus reformjának követelményei és alappillérei

A XX. század történelmi tragédiái helyrehozhatatlan töréseket jelentettek a magyar alkotmányosság szövetén, először az 1920. évi trianoni, majd ennek megerősítéseként az 1947. évi párizsi békeszerződések eredményeként felszámolva a történelmi Nagy-Magyarországot, majd az 1946. évi I. törvénnyel a

¹² Az alkotmányos értékek, szoros összefüggésben az alkotmányvédelemmel illetőleg annak intézményesítésének monografikus feldolgozására ld.: Sári János: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995, Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest, 1998, Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, Sajó András: *Alkotmányosság a magánjogban*. CompLex, Budapest, 2006, Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Budapest–Pécs 2009.

¹³ Az alkotmányozás feltételei, az alkotmányozó hatalom természetének részletes kifejtésére l.: Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK, Budapest, 1995, Samu Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona, Budapest, 1997.

köztársasági államforma kikiáltásával az ezeréves magyar királyság megszüntetése, végül a szovjet alkotmánymodell átvétele az 1949. évi XX. törvénnyel.

A rendszerváltozást követően erőteljes jogalkotási törekvések érvényesültek különösen az igazságtételi törvényekkel kapcsolatos közjogi viták vonatkozásában a szocialista jogrend időszakának teljes meghaladására, jogelméleti megközelítésben az ún. Radbruch-formula alkalmazására, vagyis a szocialista jog jogi jellegének tagadására.

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás rendszere közjogi kereteinek megőrzése érdekében az alkotmányértelmezési monopólium talaján,¹⁴ a jogbiztonság elsődlegességének kimondásával folytonosságot teremtett a szocialista jog és a rendszerváltás utáni jog vonatkozásában, amely a rendszerváltás közjogi befejezetlenségét, lezáratlanságát eredményezte.

E vonatkozásban kiemelést érdemel a szocialista jogrend sajátos jogalkotási eszköze a törvényerejű rendelet, amely a rendszerváltás során törlésre került a jogforrások közül, ám a rendszerváltás 20 éve alatt sem sikerült teljes körűen deregulálni a magyar jogrendből, a törvényi szabályozás rendkívüli mértékben megnövekedett mennyisége ellenére.

A magyar jogrendszer megújítása tekintetében a kontinuitást tehát két értelemben kell felvetnünk, egyfelől a szocialista jogrendszer talaján kibontakozott hatályos jogrendszer és a rendszerváltás rendszerének alkotmányos gyakorlata kapcsán, másrészt az ezeréves magyar jogi hagyomány, az organikus jogfejlődés tekintetében, amely két hagyomány egymással is igen erőteljes konfliktusban áll.

Az egyik meghatározó álláspont a rendszerváltás rendszerének súlyos hiányosságait nem tagadva a közjogi struktúra átalakítását a fennálló keretek alapulvételeivel, az alapvetően működőképesnek tekintett berendezkedés parametrikus reformjával valósítaná meg, mivel a rendszerváltást olyan jogállami átmenetnek tartja, amelynek értékeit feltétlenül meg kívánja őrizni.¹⁵

Fenti megközelítés nem vett kellően számot, azzal a ténnyel, hogy a rendszerváltás során kialakult elitdemokrácia nem volt képes teljesíteni az alkotmányos rendszerhez kapcsolódó várakozásokat, nem illeszkedett a magyar politikai közösség sajátosságaihoz, figyelmen kívül hagyja a liberális demokráciával és a piacgazdasággal szembeni társadalmi mértékű bizalmatlanságot.

A másik álláspont a rendszerkritika, esetenként rendszertagadás alapjairól, igen erősen antiliberális talajon állva egy transzcendens bázisra alapozott, autoriter demokráciafelfogást képvisel, amelynek központi eleme a Szent Ko-

¹⁴ A hatályos alkotmány alapján sem tekinthető megalapozottnak az Alkotmánybíróság részéről az alkotmányértelmezés monopóliumának vindikálása, mivel az Alkotmánybíróságon kívül az Országgyűlést, mint az alkotmányozó hatalom birtokosát is megilleti az alkotmány értelmezésének joga, amelyet nem befolyásol, hogy e jogi lehetőséget ténylegesen gyakorolja-e.

¹⁵ Ennek legjellegzetesebb példája Sólyom László korábbi AB-elnök és köztársasági elnök álláspontja, amelynek összefoglalására l.: Sólyom László előadása az ELTE ÁJK Alkotmány – alkotmányosság c. tudományos konferenciáján, Budapesten, 2010. november 23-án http://www.nep-szava.hu/dokumentumok/ELTE_alkotmanyjogi_konf_Solyom_beszed.pdf (letöltés: 2010. december 1.)

rona-tan újrafelfedezése s központi jellegének hangsúlyozása, ám annak részletes, kidolgozott alkotmányelméleti megalapozása nélkül.¹⁶

Az alkotmányozó hatalomnak a permanens alkotmányozás, a korábbi alkotmányozási törekvések kudarcából a legfontosabb következtetés a hatályos normaszöveg elvetése kínálkozik, mivel a normaszöveg újraírása az 1989. évi XXXI. tv. tapasztalatai alapján kizárólag alkotmányrevízióra kínál lehetőséget, még abban az esetben is, ha jogforrástani szempontból új alkotmány jön létre, s alkotmányrevízió keretében nem orvosolhatók a magyar közjogi rendszer alapproblémái.

Az alkotmányozó hatalom elsődleges feladata jogalkotási cél meghatározása, amely nem korlátozódhat kizárólag új alkotmány megalkotására, hanem egy koherens jogalkotási koncepcióba ágyazva a magyar alkotmányosság, a magyar jogrendszer egészének átfogó megújítására kell irányulnia.

E megközelítésben támogatandó Varga Zs. András meghatározásával élve egy ún. magalkotmány elfogadása¹⁷, amelyet az 1989. évi alkotmányreform eredeti elképzelésének megfelelő sarkalatos vagy ún. alkotmányerejű törvények konkretizálna a legfontosabb életviszonyok, a legalapvetőbb jogalkotási tárgyak vonatkozásában.

Az alkotmányerejű törvényeknek a jelenlegi $\frac{2}{3}$ -os törvényektől való legfontosabb elhatárolási ismérveként, hangsúlyozni kell, hogy nem pusztán az elfogadásuk módját tekintve térnek el az ún. egyszerű törvényektől, hanem jogforrási jellegük tekintetében is.

Az alkotmány és az alkotmányerejű törvények elfogadása mellett nélkülözhetetlen – egyebekben előkészítés alatt álló – a jogalkotási törvény elfogadása is, amelynek kiemelt jelentősége van a többszintű alkotmányosság rendszerében a nemzeti jogforrások, a regionális, vagyis európai közösségi jogforrások, és a nemzetközi jogforrások viszonyán, esetleges kollízióinak egyértelmű rendezésében.

A jogrend megújításával kapcsolatos további alapvető követelmény általános, a teljes jogrendszerre kiterjedő dereguláció lefolytatása, amely nem merülhet ki jogszabályok hatályon kívül helyezésében, hanem érdemi jogalkotás útján a joganyag minőségi cseréjét kell e folyamat keretében a jogalkotónak megvalósítania.¹⁸

A magyar közjog megújításának, a magyar alkotmányozásnak az egyik leg súlyosabb kihívása a magyar politikai közösség szerkezetében rejlik, mivel egy alapvetően individuális, társadalomtudományi kutatások szerint erőtel-

¹⁶ A Szent Korona-tannal és a történet alkotmányosság visszaállításával kapcsolatos nézetek igen szerteágazóak, erős vulgárjogi hatást tükröznek, az álláspontok ismertetésére, összefoglalására és szintetizálására tudományos megközelítés mentén Tóth Zoltán József munkássága emelhető ki.

Tóth Zoltán József (szerk.): *A Szent Korona és a Szentkorona-tan*, in.: Molnár Tamás–Pap Gábor–Pecze Ferenc–Tóth Zoltán József–Vass Csaba–Zlinszky János: *A Magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón*. Szent István Társulat, 1999. Budapest, első kiadás. Uő.: *Megmaradásunk alkotmánya. A Szent Korona eszme a magyar történelemben és közjogban*. Hun-idea, Budapest, 2007.

¹⁷ Schanda Balázs–Varga Zs. András (szerk.): *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK, Budapest, 2010.

¹⁸ A minőségi jogalkotás feltételei tudományos igényességgel kidolgozottan rendelkezésre állnak, így l.: Drinóczi Tímea–Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004.

jesen elidegenedett, bizalomhiányos társadalom¹⁹ a közpolitikai térben jelentős többségében határozottan antiliberális, etatista és autoriter államelméleti elveket, megoldásokat és intézményeket támogat.²⁰

A politikai közösség fenti alapjellemzőit tovább nehezítik a történelmi és kulturális okokban gyökerező törésvonalak, amelyek az ésszerű pluralizmust csak tudomásul vevő, de el nem fogadó, bizalomhiányos politikai kultúrában lényegesen korlátozták, sőt számos kérdésben kizárták az érdemi politikai vagy közjogi diskurzust, s e társadalmi környezeten a parlamenti erőviszonyok 2010. évi radikális eltolódásával sem változtak érdemben.²¹

A magyar politikai közösség fenti jellemzői a konszenzusos demokraciá-felfogás érvényre jutását lehetetlenné tették, különösen a Fidesz MPSZ-nek az elitdemokráciával szemben a participációs demokrácia érvényre juttatásának követelménye meghirdetését követően, amely egyfelől a népszuverenitás elvének, a közvetlen demokráciának, másfelől a többségi elvnek a felértékelődésével járt.

A többségi elv alapján történő alkotmányozás klasszikus kockázata Tocqueville liberális kritikájával élve a többség zsarnoksága, másként megfogalmazva, annak a veszélye, hogy a többség saját elveit és értékeit a politikai közösség egészének elveivel és értékeivel azonosítja. Ennek megakadályozása intézményi és alapjogi garanciák széles körének kiépítését, s azok érvényesülését biztosító hatékony alkotmányvédelem biztosítását követeli meg.

Az alkotmányozás követelményei és a magyar politikai közösség tárgyalt sajátosságai egyaránt a parlamentarizmus feladását és a történelmi hagyományokhoz illeszkedő félprezidenciális modellre való át-, illetve visszatérést teszik indokolttá, amely kapcsán a francia IV. és V. köztársaság közötti közjogi átmenetet indokolt analógiaként alapul venni, amelyben a végrehajtó hatalom primátusa érvényesül, közvetlenül, legkevesebb 5 éves időtartamra választott köztársasági elnök útján.²²

A parlamentáris rendszer fenntartása a rendszerváltás rendszere közjogi problémáinak az új alkotmányos struktúrába való átmentését jelentené, amelyet egyáltalában nem befolyásol az a közjogi hagyományon alapuló, elhúzódó közjogi vita, hogy a törvényhozás egy vagy kétkamarás legyen.

A törvényhozás vonatkozásában a két kamara a föderációk vonatkozásában a föderatív elv érvényesítése miatt kiemelkedő, s egyben nélkülözhetetlen je-

¹⁹ A magyar társadalom mentális állapotáról l.: Kopp Mária–Skrabski Árpád: *A bizalom, mint a társadalmi tőke központi jellemzője*. Vigília, 10, 722–730. o., Kopp Mária (szerk.)–Skrabski Árpád–Rózsa Sándor: *A Hungarostudy 2002 és a Hungarostudy 2006 követéses vizsgálat kérdőívei*, Magyar lelkiállapot 2008: *Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban*. Semmelweis, Budapest, 2008.

²⁰ A magyar politikai közösség értékválasztásairól l.: Tölgyessy Péter: *Elégedetlenségek egyensúlya*. Helikon, Budapest, 1999, Simon János: *A politikai kultúra színeképei*. Századvég Budapest, 2005, *Etatista konzervatívok*. A Progresszív Intézet politikaitérkép-vizsgálata a magyar politikai közösségről. 2008–2009. <http://www.politikaiterkep.hu/> (letöltés 2010. december 1.)

²¹ A magyar politikai közösség szerkezetének elemzésére ld.: történeti aspektusban Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004*. Osiris, Budapest, 2005., politikatudományi keretbe ágyazva Körösnéyi András–Tóth Csaba–Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2007.

²² A francia közjogi analógia vonatkozásában l.: Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Osiris, Budapest, 2006. 191–218. és 609–613. o., Veress Emőd: *Francia Köztársaság*. In.: Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG–Orac, Budapest, 2007, 98–115. o.

lentőséggel és funkcióval bír, ugyanakkor az unitárius államokban nem indokolt, a rendi struktúra kései hagyatékaként maradt fenn Magyarországon 1945-ig, a törvényhozás szükségtelen megkettőzését eredményezi, önmagában a jogalkotás minőségét nem javítja, viszont lassítja a törvényhozás menetét.²³

A magyar alkotmány intézményi szerkezetét a stabilitás iránti eltúlzott szabályozási igény határozza meg, amelynek eredményeként az Országgyűlés gyakorlatilag feloszlatthatatlan, a Kormány csak a miniszterelnök elleni konstruktív bizalmatlansági indítvány útján mozdítható el, míg a demokratikus jogállam egyik legalapvetőbb követelménye a hatalom leválthatóságának intézményes biztosíthatósága.

A magyar jogrend az előbbi követelménynek a 2006. évi közjogi válság tapasztalatai alapján nem volt képes eleget tenni, s ennek politikai következményei 2010. évre meghatározó szerepet játszottak az alkotmányozó többség létrejöttében.

Az alkotmányos szabályozás az intézményelmélet terén ugyanakkor korlátozott, a kereteket, az intézményes szerkezet vázát adja meg, a hatalommegosztás tényleges rendszerét, az alkotmányos intézmények, a végrehajtó hatalom, így a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a Kormány, a törvényhozás és a bírói hatalom egymáshoz való viszonyát az alkotmányos gyakorlat alakítja ki. E kapcsolatok számos esetben élesen eltérhetnek az alkotmányozó eredeti szándékaitól, amelynek szemléletes példája a rendszerváltozást követően az Alkotmánybíróság alkotmányos túlhatalmának kialakulása a jelenlegi közjogi struktúrában.

Az alkotmányozást az alapjogok vonatkozásában meghatározott keretek közé szorítja az emberi jogok jogfejlődés során kidolgozott rendszere, amely a nemzetközi jogi vagy regionális szinten az európai közösségi jogi jogforrásokban nyert rögzítést, s amelyek erga omnes jellegüknél fogva a nemzeti jog elismerése nélkül is kötelező érvényességre formálhatnak igényt.

Az emberi jogok európai szintű kikényszerítésének intézményes lehetősége az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Alapjogi Charta hatálybalépését követően direkt formában is az Európai Bíróság útján ugyanakkor rámutat a nemzeti szuverenitás és a nemzetközi jog primátusa, illetve az európai közösségi jog elsőbbségének elve között fennálló alapkonfliktusra.²⁴

A konfliktus nemzeti szinten, nemzeti jogalkotási keretek között nem oldható fel, ám e tény rámutat a jogharmonizálás szükségességére, az emberi jogi követelmények rendszerébe illeszkedő jogalkotásra, ezzel párhuzamosan a

²³ A kétkamarás törvényhozás kérdéséhez l.: Kulcsár Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája*. In: Társadalmi Szemle, 1995/10. szám; Samu Mihály: *Az alkotmányozás és a második kamara*. In: Belügyi Szemle 1996/6. szám 13–22. o., Somogyvári István: *A magyar parlamenti rendszer reformja*. In: Társadalmi Szemle 1998/8–9. szám, 165–183. o., Salamon László: *A parlament szervezetének alapkérdése; az egy-és kétkamarás parlament*. In: Magyar Közigazgatás, 2001/5. 302–305. o. Összehasonlító alkotmányjogi elemzésére l.: Tóth Judit–Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006., 131–139. o.

²⁴ E konfliktus jelenlegi kiemelt jogtudományi szerepére és eredményeire, l.: Balogh-Békesi Nóra: *Közösségi jog és szuverenitás-transzfer az esetjog tükrében*. PhD értekezés, 2008, http://193.224.191.196:8080/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf (letöltés: 2010. november 19.). Fazekas Flóra: *A magyar alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybíróságok felfogások tükrében*. PhD értekezés, 2009, http://jog.unideb.hu/documents/doktori_iskola/fazekasflora-disszertacio-nyilvanos.pdf (letöltés: 2010. november 19.).

nemzeti szuverenitás védelme elsődlegesen egy hatékony alkotmányvédelmi intézmény útján teremthető meg.

Az emberi jogok globális rendszere kétségtelenül behatárolja a nemzeti alkotmányozó jogalkotási mozgásterét az alapjogok terén, ám a magyar alapjogi katalógus átfogó újraértékelés feltétlenül indokolt, e körben terjedelmi okból csak az élethez való jog szabályozását emelem ki.

Az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogot rendkívül súlyos dogmatikai hiba és kötőszó alkalmazásával egy alkotmányos szakaszon belül szabályozni, ennek szétválasztása elengedhetetlen követelmény, ugyancsak feltétlenül indokolt az élet kezdetének, vagyis a fogantatásnak egyértelmű alkotmányos rögzítése, s az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének rögzítése.

A globális organikus jogfejlődéssel összhangban ki kell emelni a globális szabályozási igények, a globalizációhoz való alkalmazkodás kényszerítő körülményei között az alkotmányozás során a jelenlegi közjogi berendezkedés további súlyos hiányosságának felszámolásaként a gazdasági alkotmányosság alapelemeinek beépítését a normaszövegbe, illetve a preambulumban a piacgazdaság, a verseny és a tulajdon értékeinek beemelését.²⁵

4. Az alkotmányvédelem szerepének változásai

Az alkotmányos rendszer, a magyar közjog megújításának alapkérdése az alkotmányvédelem újraértékelése. Az európai alkotmányvédelmi modellhez igazodóan szervezeti értelemben támogatandó az igazságszolgáltatási és az alkotmányvédelmi funkció intézményes szétválasztása, tehát az önálló Alkotmánybíróság megőrzése.²⁶

Indokolt azonban a testület két önálló kamarára történő szétbontása, egybekötve érdemi hatásköri reformmal, amelyben a német Bundesverfassungsgerichts mintájára támaszkodva külön kamara gyakorolná az előzetes és utólagos normakontrollt és a mulasztásos alkotmánysértést, míg a második kamara a közjogi rendszerben jelenleg hiányzó tényleges alapjogi bíráskodást végezne, amely egyben kiváltaná a jelenlegi alkotmányjogi panaszt.

Az igazságszolgáltatási funkciókat ellátó bíróságok vonatkozásában indokolt a jelenlegi alkotmánysértés észlelése esetén az eljárás felfüggesztését és az alkotmányvédelmi szerv eljárását kezdeményező előírások fenntartása, mivel ennek megváltoztatása a joggyakorlat erőteljes fragmentálódásának veszélyét vetné fel.

Személyi vonatkozásokban is célszerű a két kamara szétválasztása, a normakontroll vonatkozásában a jelenlegi elméleti jogászokból, egyetemi professzorokból álló testület megőrzése, míg az alapjogi bíráskodás tekintetében nagy ítélkezési tapasztalattal rendelkező, hosszú gyakorlati idővel rendelkező, pragmatista szemléletmódú bírák jelölése és megválasztása indokolt.

Az alkotmányvédelemnek a rendszerváltozás alkotmányos rendszerében betöltött kiemelkedő szerepét a kivételes történelmi helyzet, a rendkívül bizony-

²⁵ A gazdasági alkotmányosság rendszerezett feldolgozására l.: Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007.

²⁶ Legény Krisztián: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*. In.: Tóth Judit–Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006, 211–280. o.

talanná vált társadalmi-gazdasági körülmények alapozták meg. A permanens alkotmányozás talaján, világos szabályozási célok, jogalkotási koncepció hiányában az egyes társadalmi érdekeket érdemben sértő jogszabályokat az élesen megosztott politikai közösség szekértáborai e politikai vitákat nagy arányban sikeresen transzformálták alkotmányossági kérdéssé, amelyet elősegített az alkotmánybíróság mindvégig meghatározóan aktivista szerepfelfogása.²⁷

Az alkotmányvédelem korlátozása a fentiekre tekintettel elsődlegesen nem a hatáskörök újraszabályozását, korlátozását teszi szükségessé, hanem a hivatalbóli eljárás megszüntetését, a normakontroll kezdeményezésére jogosultak közül az állampolgári jogosultság kizárását, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az alapjogi bíraskodás terén az állampolgári indítványozási jog megeremtését az egyedi alapjogsérelemek esetére.

Az alkotmánybíróság szerepének újraértelmezésével kapcsolatosan az alkotmányozás során, majd az alkotmányos gyakorlat során az alkotmányos intézmények viszonyának megváltoztatása kap központi jelentőséget, mindenekelőtt a végrehajtó hatalom primátusának megeremése útján.

Az alkotmányvédelem, az általános normakontroll intézményi biztosítása egy liberális demokráciában, az ésszerű pluralizmus elvének elismerése mellett, kivált a többségi elvre épülő alkotmányos rendszerben elengedhetlen követelmény, ám a rendszerváltás alkotmányos gyakorlatának tapasztalatai ugyanakkor szükségessé teszik a bírói önkorlátozás elvének érvényesülését.²⁸

Az alkotmánybírósági aktivizmus erőteljes mérséklése pusztán jogalkotási eszközökkel ugyanakkor nem érhető el, az alkotmányos gyakorlat, a jogelméleti megközelítés változását is megköveteli, amely csak hosszú távú, organikus jogfejlődés és a megújított alkotmányos struktúrába illeszkedő, koherens szabályozási koncepción alapuló minőségi jogalkotás útján biztosítható.

5. Összefoglaló

A magyar alkotmányos oázis, vagyis a rendszerváltás közjogi folyamataiból kibontakozott sajátos és egyedi közjogi berendezkedés paradigmaticus megváltoztatása a 2010. évi országgyűlési választások eredményeként létrejött alkotmányozó többség birtokában halaszthatatlan jogalkotási követelménnyé vált.

Az alkotmányozás sikere a német Grundgesetz, a hatályos japán alkotmány vagy akár az Amerikai Egyesült Államok 1789. évi alkotmányának elfogadásának körülményeire figyelemmel önmagában nem feltétlenül kapcsolódik az elfogadásuk, alkotmányjogilag erősen kétséges megítélésű körülményei dacára az alkotmányos patriotizmus megeremtése a létrehozott közjogi rendszer eredményességéhez kötődött, míg a magyar rendszerváltás rendszere e vonatkozásban egyértelmű kudarcot vallott.

A nemzeti együttműködés rendszerének alapjai ugyanakkor a preambulum kiemelkedő szerepének hangsúlyozása, objektív, a nemzeti politikai közösségi

²⁷ Halmai Gábor: *Az aktivizmus vége? A Sólyom bíróság kilenc éve*. Fundamentum, 1999/2. 5–27. o.

²⁸ Az alkotmánybíraskodás, vagyis tágabb értelmezésben az alkotmányvédelem szerepére, a jogrendszerre gyakorolt hatására teoretikus megközelítésben l.: Bragyova András: *Az alkotmánybíraskodás elmélete*. KJK–MTA JTI, Budapest, 1994.

identitását meghatározni kívánó értékek, így Isten, mint a transzcendens igazolás forrása, a kereszténység, a magyar történelmi hagyományok, a Szent Korona-tan beemelése, a nemzeti szuverenitás erősítése és védelme, a nemzeti önrendelkezés hangsúlyozása. A fenti elvi követelmények súlyos feszültségeket rejtenek magukban egyfelől a többségi elv változása esetén, másfelől a többszintű alkotmányosság rendszerében a magyar közjog jövőbeli szerepe kapcsán.

A rivális alkotmánykoncepciók közötti kompromisszumkeresésre törekvés, a hatályos alkotmány alapulvétele rendkívül súlyos aggályokat vetnek fel az alkotmányozás tartalmi eredményessége, az új közjogi struktúra stabilitása és működőképessége tekintetében, mivel a hatályos alkotmányszöveg alapulvétele a rendszerváltás rendszereinek, avagy a magyar alkotmányos oázis kialakulásához vezető közjogi feszültségeknek az áttemelését eredményezné a nemzeti együttműködésként meghirdetett új alkotmányos struktúrába.²⁹

A rendszerváltozásban meghatározó szerepet betöltő lakitelki találkozó kulcsmondata volt, hogy nemzetünknek nincs közösen vállalható jövőképe, s az alkotmányozás alapvető célja a magyar politikai közösség normatív és intézményi alapjainak lerakása, amely azonban előfeltételezi a szocialista jogrend romjairól kibontakozott, annak elemeit átvevő közjogi rendszer általános meghaladását.

A kompromisszumokra alapozott, a fentiekben áttekintett rivális alkotmánykoncepciók elemeit egyesíteni szándékozó, a jogforrási szempontból új, de tartalmilag konszolidációs jellegű alkotmánymódosítást megvalósító alkotmány átveszi, illetve újólág felveti a rendszerváltás rendszerének közjogi kereteit fentiekben áttekintett feszítő kérdéseket, amelyek rövid időn belül újólág felvethetők, különösen a politikai többség átrendeződése esetén a közjog megújításának szükségességét.³⁰

²⁹ A fennálló struktúrák alapulvétele meghatározó szerepet játszott a permanens alkotmányozás folyamatában kidolgozott alkotmánykoncepciók érvényre jutásának megíúsulásában l.: Sajó András: *Egy lehetséges alkotmány*. Társadalomtudományi Társaság, Budapest, 1991., Pokol Béla tervezete. Jogállam 1994/2. szám 53–69. o., Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK–MTA JTI Budapest, 1995., G. Nagyné Maczó Ágnes–G. Nagy Ilián: *Új magyar alkotmány*. Inter Leones, Budapest, 1995.

³⁰ A közjog stabilitását az alkotmány módosításának két egymást követő törvényhozás megerősítése önmagában nem biztosítja, e korlátozás a fenti közjogi helyzetben ezen alkotmányos korlátozás alkotmánymódosítás útján történő meghaladhatóságának jogelméleti kérdését veti fel.