

Nagy Attila Tibor – Török Zoltán – Antal Attila

A jéghegy csúcsa

Gondolatok az új Alkotmány elveire vonatkozó javaslatról

A Fidesz-KDNP 2010-es választási győzelme után két irányban bontakozott ki az alkotmányozás folyamata. Az Orbán Viktor által felkért szakértők többnyire sarkos kijelentéseikkel borzolták fel a közvéleményt, s adtak muníciót az ellenzék számára az alkotmányozás elleni harcban – ebből az alkotmányos pengeváltásból emelkedett ki a Szájer József által életre hívott, jobb sorsra érdemes, [Alkotmány-blog](#). Szakmai szempontból azonban sokkal érdekesebb volt az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság munkáját figyelemmel kíséni, amely 2010. december elején alakította hozta nyilvánosságra a leendő alkotmány szabályozási elveire vonatkozó javaslatát.

Ez a javaslat nem tekinthető „a javaslatnak”, hiszen még át fog menni a bizottsági szűrőn, a Bizottság határozati javaslatot tesz majd az Országgyűlésnek, amely számos ponton módosulhat, az Alkotmányt – minden bizonnyal – kodifikátorok fogják megszövegezni (még itt is módosulhat az irány), végül maga a parlamenti vita is hozhat újdonságokat. A szabályozási elvek egy javaslat-csomag, amelyet a helyén kell kezelni: sem leértékelni, sem túlságosan felértékelni (túldimenzionálni) nem szabad. Ha szűkebb szakmánknál, a politikai elemzésnél kívánunk maradni, akkor azt mondhatnánk – kis túlzással –, hogy egy *háttérelmezésről* van szó. Még hozzá egy olyanról, amely bár több ponton is módosulhat, de alapjait tekintve kirajzolja a végső célokat. Mi ehhez a végső irányhoz, ha tetszik az új Alkotmány filozófiájához és az alkotmányozás további folyamatához kívánunk hozzászólni.

A következőkben a bizottsági munka felvázolása után megvizsgáljuk a javaslat legfontosabb újdonságait, valamint utalunk a szabályozási javaslat kapcsán felvethető dilemmákra.

I. AZ ALKOTMÁNY-ELŐKÉSZÍTŐ ESETI BIZOTTSÁG

Az [Alkotmány-előkészítő eseti bizottság](#) a 47/2010. (VI. 29.) OGY határozattal került létrehozásra. A határozat szerint: „A Bizottság feladata annak áttekintése és értékelése, hogy a hatályos Alkotmány megfelelően tartalmazza-e alkotmányfejlődésünk történelmi értékeit, megfelelően biztosítja-e az emberi és állampolgári jogok legszélesebb körű érvényesülését, illetve annak vizsgálata, hogy az államszervezet alapvető intézményeinek működését meghatározó alkotmányi és törvényi szabályozás eleget tesz-e az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó állami köteletségnek és a XXI. századi polgári demokráciával szemben támasztott elvárásoknak. A Bizottság feladata továbbá, hogy az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze.” A Bizottság ars poeticából megtudhatjuk, hogy az előkészítő munka során hangsúlyt kívánt helyezni a legszélesebb szakmai és társadalmi közeg bevonására, s éppen ezért számos közjogi méltóságtól, állami szervtől, tudományos tekintélytől [kért javaslatot](#) az alkotmányozás irányára. Az előkészítő munka relatív sikerét az is mutatja, hogy az utóbbi csoportokon kívül, sokan küldték el [véleményüket](#) a Bizottsághoz. A Bizottság plénuma 2010. júliusi megalakulásától kezdve november közepéig nyolcszor [ülésezett](#), de ezzel párhuzamosan [munkacsoportok](#) alakultak az alkotmányozás egyes témakörei mentén 2010. szeptember 7-ig. Az alkotmányozás formai iránya tehát a szakmai és a szélesebb körű nyilvánosság előtt zajlott.

- | | |
|------|--|
| I. | Munkacsoport: Alkotmányos alapértékek |
| II. | Munkacsoport: Alapvető jogok és köteleességek |
| III. | Munkacsoport: Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, a választások és a népszavazás alkotmányos szabályozása) |
| IV. | Munkacsoport: Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem (Bíróságok, Alkotmánybíróság, ügyészség, országgyűlési biztosok) |
| V. | Munkacsoport: Helyi önkormányzatok |
| VI. | Munkacsoport: Közpénzügyek (általános szabályok, ÁSZ, MNB) |
| VII. | Munkacsoport: Összegző (egységesítő) |

A Munkacsoportok pontos menetrenddel rendelkeztek az új Alkotmány előkészítését illetően. 2010. szeptember 30-ig kellett elvileg megküldeni a felkért javaslattevőknek az iránymutatásaikat, gyakorlatilag azonban a Bizottság a részkonceptiók elkészítése után is fogadott javaslatokat. Az egyes munkacsoportok 2010. október 20-ig készítették el a feladatkörükbe tartozó részkonceptiókat, amelyeket a Bizottság 2010. november 2. és november 15. között meg is tárgyalt. Az Összegző munkacsoport pedig november végére készítette el a [Magyarország Alkotmányának szabályozási elveire](#) vonatkozó javaslatát. Ez az anyagot tárgyalja meg december 10. és 15. között maga a Bizottság, s elfogadása esetén az Országgyűlés elé terjesztésről.

II. A RÉGI-ÚJ ALKOTMÁNY

Kiindulópontként fontos leszögezni, hogy a szabályozási elvek az 1989-es struktúrát tekintik közjogi origónak, árnyalva ezzel a „technokrata jogszabályhalmaz” erőltetett mítoszát. Az Alkotmányos alapértékek munkacsoport [részkonceptiója](#) például kimondja a következőt: „1989-90-ben Magyarországon tartalmában új, polgári alkotmány született, amely az előző rendszer tagadásán alapult, és amely ma is feltétlenül megőrzendő értékeket képvisel.” Mindezek ellenére, vagy éppen emiatt kimutatható néhány olyan új szabályozási irány, amely körvonalazza az új Alkotmány karakterét.

1. Mag-Alkotmány és a sarkalatos törvények rendszere

Mind a részkonceptiókból, mind pedig a Bizottság tagjainak megnyilatkozásaiból kiderült: az alkotmányozók egy rövid alkotmányban érdekeltek, amely alatt elhelyezkedik a kétharmados („sarkalatos”) törvények rendszere. A szabályozási elvek szerint az Alkotmány „[l]egyen rövid, tömör és az alkotmányos elvek megfogalmazásában emelkedett. Megszövegezésénél arra kell törekedni, hogy ne szoruljon gyakori módosításra.”

Tárgykör	A törvény típusa	
A jogalkotás rendje	Sarkalatos törvény	
A gyülekezési és az egyesülési jog alkotmányos biztosítékai		
A pártok működés és gazdálkodása		
Az állampolgárság		
A honvédelmi kötelezettség szabályai		
A rendkívüli jogrend részletes szabályai		
A köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei, büntetőjogi védelme		
A második kamara (szénátus, felsőház) összetétele		
A képviselők jogállása		
Az ÁSZ szervezeti és működési alapelvei		
Az országgyűlési biztosok jogállása, feladatkörük és eljárásuk		
Népszavazás és nép kezdeményezés		
A rendészeti szervek működése		
A helyi önkormányzatokról		
A Magyar Honvédségről		
Az AB szervezetéről, hatásköréről és működéséről		
A közigazgatási bíróságok jogköre		Külön törvények
A bíróságok szervezete és igazgatása		
Ügyészség, legfőbb ügyész, az ügyészek jogállása		
Közjegyző, ügyvéd az igazságszolgáltatásban		
A kormánnyal és a közigazgatással kapcsolatos részletszabályok		
Az Országgyűlés hatásköreinek bővítése		
A köztársasági elnök hatásköreinek bővítése		
Az ügyvezető kormány		
A Magyar Nemzeti Bankról	Külön törvények	
Közteherviselési kötelezettség		

A sarkalatos és egyéb törvények a szabályozási elvek alapján¹

¹ Szürkével jelöltük meg a teljesen új kétharmados törvényeket.

Éppen a fentiek miatt az alkotmányozás egyfajta szabályozási alapelveként rögzítették a következőt: „... az államszervezet szabályai közül is csak a legfontosabb, kiemelkedő jelentőségű rendelkezések kaphatnak helyet, a további garanciális jelentőségű részletszabályokat a többi jogszabály közül szintén kiemelkedő – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott - sarkalatos törvények tartalmazzák. A nem garanciális jelentőségű részletkérdéseket egyszerű többséggel elfogadandó törvényekben indokolt szabályozni.” Maga az szabályozási elvre vonatkozó javaslat 19 sarkalatos és 7 „sima” törvényre vonatkozó jogalkotási tárgykört rögzít (köztük néhány lehetséges vadonatúj szabályt is: második kamara, közigazgatási bíróságok, az ügyvezető kormány jogköre).

Mindebből kirajzolódik a sokat emlegetett mag-Alkotmány koncepciója, amelyet alátámaszt a szabályozási elvek által rögzíteni kívánt alkotmánymódosítási szabály² is – utóbbi még az alkotmány-előkészítők körében sem aratott osztatlan sikert.³ Elmondhatjuk tehát, hogy az alkotmányozás még, ha „akarna”, akkor sem tudna megállni 2011 tavaszán, az új Alkotmány elfogadásakor, hiszen már a mostani alkotmányozás során, vagy pedig legkésőbb az új alaptörvény elfogadás után megindul az Alkotmányt „apró pénzre váltó” sarkalatos törvények kialakítása.

2. Preambulum

A szabályozási javaslat elvek szerint az Alkotmány legünnepélyesebb része a Preambulum, amelynek foglalkoznia kell mindazon az értékekkel, amelyeket a nemzet magáénak ismer el: így „... utaljon legfontosabb alapértékeinkre, a demokrácia, a jogállamiság és az alkotmányosság értékeire. Méltassa ezeréves történelmi múltunkat, a kereszténység szerepét történelmünkben, történeti alkotmányunk értékeit és szerepét. Ezzel kapcsolatban utaljon a Szent Koronára, mint a magyar államiság kifejezőjére. Utaljon továbbá a szabadság és a társadalmi szolidaritás eszméjére, és említse kiemelkedő szabadságmozgalmainkat is.” Itt tehát túlzott meglepetéssel nem szolgáltak az alkotmányozók, az viszont mindenképp érdekes lesz, hogy az itt felsorolt értékek közül pl. a Szent Koronát vagy szabadságmozgalmainkat hogyan kívánják magában az Alkotmány szövegében visszatükrözni – ugyanis ez is elvárás az Előbeszéddel szemben.

3. A nemzet, azaz a nép

A javaslat-csomag szemantikai finomságokra is próbál ügyelni, hiszen következetesen kerüli a hatályos Alkotmányban használt „nép” kifejezést. Nép helyett inkább nemzetet mond: „az Országgyűlés, mint a nemzet képviselőjére hivatott testület.” A nép fordulatot azonban nem tudja teljesen feledni a szabályozási javaslat, hiszen kijelenti: „Magyarországon minden hatalom forrása a politikai nemzet, azaz a nép...”. Ezek alapján azt a következtetést tehetjük, hogy a korábbi nép-fogalom az új Alkotmányban politikai nemzetként értelmezhető majd. Ezek alapján az új Alkotmány szabályozási filozófiája kikerüli a népszuverenitás szó szerinti kimondását, még hozzá úgy hogy a hatalom gyakorlását a nemzethez (annak is politikai változatához, azaz a néphez) rendeli: „A nemzet hatalmával választott képviselői útján, illetve kivételes esetekben közvetlenül él.”

² „Az Alkotmány akkor módosítható, ha a javaslatról két egymást követő Országgyűlés változatlan formában, mindkét szavazásnál külön-külön az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.”

³ Mind Szájer József, mind Gulyás Gergely kifejezték azt, hogy ez az irány még átgondolásra szorul.

3. Alapvető jogok

Ahogy azt várhattuk az alapvető jogok tekintetében a szabályozási elvek nem térnek el a mostani katalógustól (megjegyezzük, azt nem is nagyon tehetnék), azonban itt is megfigyelhető egyfajta „finomra hangolás”, a liberális jogállami struktúra domesztikálása. A javaslat szint az alapvető jogok kötelezettségekkel és felelősséggel járnak. Ez az elv a közvélekedéssel semmiképp, de a korábbi liberális alkotmányfelfogással (mely szerint a jog a kötelezettség tételezés nélkül is megilleti az egyént) némileg ellentétes. A hatályos Alkotmány szerint: *„A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezésekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”* Ezt a filozófiát követi a szabályozási elvek is, azzal a kiegészítéssel, hogy meghatározza a korlátozás lehetséges motívumait: *„Ha az Alkotmány kivételt nem tesz, az alapvető jogok korlátozásnak mások jó hírve vagy más alapvető jogainak védelme, a nemzet biztonsága, a közbiztonság, a közegészség, az erkölcsök védelme érdekében, e célok eléréséhez szükséges mértékben lehet helye.”*

4. Kétkamarás Országgyűlés

Az alkotmányos alapstruktúra legnagyobb változása a kétkamarás Országgyűlés bevezetése, s ezzel párhuzamosan a határon túli magyarok választójogának a biztosítása lenne. A szabályozási elvek egyelőre alternatív javaslatként, meglehetősen kidolgozatlan formában (nem meglepő módon, a gerincszabályt nem az Alkotmány, hanem egy külön kétharmados törvény tartalmazná) foglalja a második kamarával. A leendő szenátus vegyes jellegű szervezet lenne, amely egyrészt a hivatásrendiség⁴, másrészt választás⁵ elveire épülne. A legfontosabb kérdés az, hogy a második kamara milyen jogkörökkel rendelkezne? Fontos jogosítvány lenne a képviselőház törvényi döntéseivel szembeni egyszeri vétó, kivéve a költségvetés vagy az annak végrehajtásáról szóló törvény elfogadása, a kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdések eldöntése.

5. Az Országgyűlés feloszlata és bizalmatlanság

Az egyik legmarkánsabb változás a köztársasági feloszlatai jog bővítése lenne. A szabályozási elvek szerint: *„... Országgyűlés akkor osztható fel, ha tizenkét hónapon belül legalább három esetben vonja meg a Kormánytól a bizalmat, illetve, ha a költségvetést nem fogadja el.”* A szabályok szigorodnának a hatályos Alkotmányhoz képest, amely négy bizalommegvonáshoz köti a feloszlata, s nem ismeri a költségvetés el nem fogadásához kötött feloszlata intézményét. Változatlan maradna az a szabály, hogy feloszlatható az Országgyűlés akkor, ha új miniszterelnök választása esetén az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt az első javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg. Egyelőre alternatív szabály, hogy az államfő jogosult az Országgyűlés feloszlataára kivételesen akkor is, ha az súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja. Ez a szabály nem csak, hogy értelmezhetetlen közjogilag (egyelőre nem látjuk, hogy milyen esetekben lehetne ez alkalmazni), hanem teljesen felesleges is. Méghozzá azért mert az előbbi feloszlatai indokok (bizalommegvonás,

⁴ A felsőházzal szembeni sarkalatos törvénynek biztosítania kell a legjelentősebb társadalmi súllyal rendelkező egyházak, a nemzeti és etnikai kisebbségek, köztisztviselők (Magyar Tudományos Akadémia, kamarák), egyetemek, kiemelkedő súlyú társadalmi szervezetek képviselőit.

⁵ A területi érdekek megjelenítésének egy lehetséges módja a megyékben közvetlenül megválasztott képviselők.

költségvetés nélküliség, a miniszterelnök-jelöltek meg nem választása) éppen azt az alkotmányosság-politikai válságszituációt írják körül, amikor is lehetőség van a feloszlásra. Egy ilyen szabály a végletekig tágítaná az Alkotmány egzakt normáit.

Ide köthető az is, hogy az eddigi konstruktív bizalmatlanság intézménye destruktív lesz: a képviselők 1/3-a (korábban 1/5-e) kezdeményezheti a bizalmatlanságot, de nem kell megjelölni az új kormányfő személyét. Ezzel éppen a fentiek alapján kiküszöbölni szándékozott alkotmányossági-politikai válság kialakulásának kockázata fog megnőni, hiszen úgy buktatnak kormányt a képviselők, hogy nem tudni mi lesz a következő lépés, ez pedig elgondolkodtatja majd (az egyébként bizonytalan) képviselőket, hogy elhagyják-e a bizonytalanért a biztosat.

6. Közvetlen demokrácia

Azon túl, hogy a vonatkozó sarkalatos törvényt a kétharmados többség akár teljesen is átírhatja, a szabályozási elvek tartalmaz néhány újdonságot. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát beépítve nem tartható olyan népszavazás, amely az Alkotmány módosítására irányul. Ennél fontosabb változás az országos népszavazás intézményének alapjait érinti. Az eddigi – kissé nyakatekert – szabály értelmében: Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére, ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Röviden: ügydöntő (tehát az Országgyűlésre kötelező) népszavazás 200 000 választópolgár kezdeményezésére tartható. Az új irány nem az aláírásoktól tenné függővé az ügydöntő jellegét, hanem a szavazási részvétel mértékétől, tehát ha elegenden mennek el szavazni, akkor lesz ügydöntő a nép szava. Ez csupán két dolog miatt érdekes: egyrészt mert nem tudjuk, hogy mi lesz majd a sarkalatos törvényben, másrészt – figyelve az eddigi népszavazások részvételi adatai – nem túl sok jót ígér az ügydöntő jellegre nézve az, hogy „menet közben” derül majd ki, hogy tulajdonképpen milyen súlyú lesz majd a véleményünk.

7. Ami kimaradt

Minden olyan intézmény, jog, kötelesség, amelyet az Alkotmány szabályozni kíván közjogi és politikai szempontból egyaránt igen fontos. De legalább ilyen fontos az, amit nem szabályoz, vagyis Alkotmány alatti szinten (sarkalatos vagy egyéb törvény keretében) kíván tartani az alkotmányozó. Ezt a törekvést húzza alá, hogy a jelen tervek szerint az Alkotmányt azzal is kiemelik a jogrendszerből, hogy nem lesz elég a kétharmad a módosításhoz.⁶ A szabályozási elvek – tudatosan – nem foglalkozik azokkal az irányokkal, amelyeket sarkalatos törvényi szinten is „el lehet intézni”. Így nem találunk javaslatokat a rendőrségre, a Költségvetési Tanácsra (melynek beemelése – legalábbis az intézmény megmaradása esetén – eminens érdek lenne), az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatásköri szabályokra. Mindez nem véletlen, s azt támasztja alá, hogy az alkotmányozás „finomságai” csupán ezután kerülnek majd elő.

⁶ Ez a törekvés – ahogyan erre utaltunk – azonban még gyenge lábakon áll.

III. KÖZJOGI DILEMMÁK A SZABÁLYOZÁSI ELKÉPZELÉSEK KAPCSÁN

Még egyszer hangsúlyoznunk kell: a szabályozás elvek még *nem egy kész anyag*. Ezen maga az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság, s még inkább maga az Országgyűlés is változtathat (utóbbi nyilván a Bizottság által előterjesztett határozati javaslaton) Ennek ellenére felvethetünk néhány olyan valós dilemmát, amely az alkotmányozásnak a részkonceptiókból és a szabályozási elvekből kirajzolódó irányához kapcsolódhat.

Egyrészt az alkotmány-előkészítőknek világossá kellene tenniük azt, hogy amit a Bizottság csinál, az csupán egy keret és ebbe fog illeszkedni a részben megújított, részben pedig újonnan elfogadott sarkalatos törvények rendszere. Ez azért lenne fontos, mert a közvélemény „alkotmányozás” névvel illet egy olyan folyamatot, amely csupán a *jéghegy csúcsa* és jelentős szabályok kerülnek át vagy módosulnak az ún. sarkalatos törvényekben (köztük pl. az Alkotmánybíróság hatásköre, a rendkívüli jogrend intézményrendszere, a reménybeli második kamara, maga a választási törvény, hogy csak a legfontosabbakat említsük).

Ehhez kapcsolódik az a szempont, hogy szakmai vitának nem szabad csak a szűken értelmezett Alkotmányra fókuszálnia, hanem *a sarkalatos törvénnyel is foglalkoznia kell*, még hozzá azért, mert legalább akkora jelentősége lesz ezeknek a szabályoknak, mint az új Alkotmány elfogadásának. Ez metszően jelentkezik az AB hatásköreinek szabályozása kapcsán. Olyan intézménnyel állunk szemben, amelynek működési szabályai és főként hatáskörei minimális szinten alkotmányos rögzítést kell, hogy nyerjenek, nem pedig sarkalatos törvényi formát. Egyébként ez két törekvés nem zárja ki egymást, a hatályos szabályozás ezen az elven nyugszik.

Felvethető az a dilemma, hogy az alkotmányozást nem lehet-e függetleníteni az *eddiggi alkotmánymódosításoktól*. A szakmai és laikus közvélemény csupán az alkotmányozó hatalom produktumaiból tud kiindulni, amelynek kapcsán nyilvánvalóvá kellene tenni az eddigi szabályozási irányok (pl. visszaható hatályú jogalkotás, az AB-hatáskörök csökkentése) tartósságát vagy ideiglenes voltát. Ez annál is inkább sürgető kérdés, hiszen sem a részkonceptiókba, sem pedig az összegző iratban nem jelent meg ilyen törekvés.

Formai szempontnak tűnik, de a szabályozási elveknek az új Alkotmány szerkezetére vonatkozó elképzelései – finoman szólva is – vitathatók. Régi adósság az alapjogi fejezet előrehozása, ennek eleget is tesz a javaslat. Ezen túl az már koránt sem egyértelmű, hogy milyen fejezeti struktúrában gondolkodnak a szövegezők. Például „*A törvényhozó hatalom*” cím alatt helyezkedik el az Országgyűlés, az Állami Számvevőszék, az országgyűlési biztosok, valamint a közvetlen hatalomgyakorlás. A koncepció nyilván kiforrotlan még, talán a szerkezeti szabályok kidolgozására még nem is ügyeltek a Bizottság tagja, de a formai és tartalom szinkronba hozása az alkotmányozás egyik legfontosabb feladata lehet.⁷

Az új Alkotmány szabályozási elvei célul tűzik ki azt, hogy valamilyen módon kezeljék az alkotmányossági-politikai válságokat. Ez mindenképp üdvözlendő irány. A helyzet azonban az, hogy a javaslatok egy részének jelenlegi formája éppen az ilyen válságszituációk kialakulásához járulhat hozzá. Ilyen a destruktív bizalmatlansági indítvány, maga a köztársasági elnök beavatkozási lehetősége vélt alkotmányossági-politikai válság esetén.

⁷ A kisebb helyesírási inkoherenciáktól (pl. az Alkotmány rendszeresen kis „a” betűvel írása) eltekintünk.