



Pázmány Law Working Papers
2011/2

Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Varga Zs. András:¹ A mag-alkotmány védelmében

1. A mag-alkotmány gondolatának előzményei
 - 1.1 Mag-alkotmány a normahierarchiában
 - 1.2 Az integrációálló alkotmánymag
 - 1.3 A stabilitás igénye
 - 1.4 Az új alkotmány meghirdetésének körülményei
2. A mag-alkotmány mint alkotmányozási modell és kritikája
3. A mag-alkotmány és a szabályozási koncepció viszonya
4. A mag-alkotmány védelmében

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a 2010. július 20-i alakuló ülésén többek között arról is döntött, hogy az új Alkotmány szabályozási elveinek előkészítéséhez a kompetensnek ítélt állami, érdekképviselői és társadalmi szervektől véleményt kér. A Bizottság a július 22-29. közötti időszakban megkereste az egyetemek alkotmányjogi tanszékeit azzal, hogy az alkotmánnyal kapcsolatos kutatásokat érintő más szervezeti egységek véleményére is igényt tart. A felkérésre a szerző rövid, a mag-alkotmány koncepcióját tartalmazó véleményt küldött.²

A mag-alkotmány koncepciója a szerző várakozásait messze felülmúló vitát váltott ki,³ amely csak részben tükrözi vissza a mag-alkotmány eredeti gondolatát. Időközben a Bizottság elkészítette és H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztette határozati javaslatát Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.⁴ A szöveg ismeretében folytatódott a vita a mag-alkotmányról.⁵ Ez a tanulmány a mag-alkotmány-gondolat előzményeit, valamint azt kísérli meg bemutatni, hogy mennyiben tükröződik vissza a hivatalos koncepcióban. Ennek során bemutatja, hogy mennyiben elkerülhetetlen a tömörség és az újszerűség.

1. A mag-alkotmány gondolatának előzményei

Lehetséges, hogy a Bizottság számára írt véleményben használt mag-alkotmány megjelölés újszerűnek hatott, az mégis több, jól elkülöníthető forrásra, illetve aktuális okra vezethető vissza, így a jogszabályi, pontosabban norma-hierarchiára, az osztrák alkotmányjog által kidolgozott integrációálló alkotmánymagra (*integrationsfester Verfassungskern*), az

¹ Habilitált tanszékvezető. egyetemi docens (PPKE JÁK); varga.andras@mku.hu.

² VARGA ZS. ANDRÁS: *Gondolatok Magyarország új alkotmányáról*, in: *Iustum Aequum Salutare*, VI.2010/4., 21-25.

³ L. BABUS ENDRE: *Szellem és palack*, hvg: 2010. október 16., 41. szám, (14-17) 14. o.; SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás őszintesége*, hvg: 2010. október 23., 42. szám, (23-28) 28.; BUIÁK ATTILA: *Ki legyen a király?*, 168 óra: 2010. november 11., 45. szám, (24-25) 24. o.; SÓLYOM LÁSZLÓ előadása a november 10-ei PPKE-konferencián; STUMPF ISTVÁN előadása a november 18-ai Terror Háza-konferencián (*Új alkotmány: lehetőség az elmúlt húsz év lezárására*), I. Nem lesz büszke az elmúlt 20 évre az új alkotmány, in: *Origo*, 2010. 11. 21., KUKORELLI ISTVÁN opponensi véleménye dr. Polt Péter doktorjelölt nyilvános védésén, 2010. november 19., PPKE; SÓLYOM LÁSZLÓ és SCHANDA BALÁZS előadásai a november 23-ai ELTE-konferencián; TÖLGYESSY PÉTER: *Az új alkotmány a Fidesz alaptörvénye lehet*, MR1., 2010. december 6.; POKOL BÉLA: „Magalkotmány” és sarkalatos törvények, Magyar Nemzet, 2010. december 8., 6. o., JAKAB ANDRÁS: Az új Alkotmány koncepcióterve: lebegtetés és pontatlanságok, in: *komment.hu*, 2010. dec. 9., SÓLYOM LÁSZLÓ - SALAMON LÁSZLÓ: Kinek van itt túlhatalma?, in: *Heti Válasz X.* 2010/48., (24-27) 27. o., MAJTÉNYI BALÁZS: Legyen hát: mag alkotmány!, in: *Élet és Irodalom*, LIV. évfolyam 46. szám, 2010. november 19.

⁴ L. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> A határozati javaslat szövegének kidolgozásában a Bizottság elnökének felkérésére a szerző szakértőként közreműködhetett.

⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ és TÖLGYESSY PÉTER előadásai a december 20-ai MTA-PTI konferencián (*Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és közjogi megközelítések*), ÁGH ATTILA: Politikai menetrend 2011-re, in: *Népszava Online*, 2011. január 12.,

alkotmány stabilitás-igényére, valamint az aktuális Magyarországi alkotmányozási körülményekre.

1.1 Mag-alkotmány a normahierarchiában

A pozitív jogi, vagyis a jogrendszer egészét alkotó magatartási szabályok egymás-közötti viszonyát leíró hatályos elméleti paradigma, és az erre épült alkotmányos előírás alapja a Merkl-Kelsen-féle joglépcső-elmélet, melynek értelmében minden jogi norma az érvényességét egy másik (általában korábbi és általában magasabb rendű) jogi normából meríti, ennek a folyamatnak a végén találunk egy alapvető normát, ez a pozitív jogi értelemben vett alkotmány. Ennek érvényességét viszont már egy még korábbi vagy magasabb rendű létező „normával” nem tudjuk alátámasztani, mivel utóbbi esetben az lenne az „alkotmány” ezt csak logikailag tudjuk feltételezni, ez a hipotetikus alapszabály.⁶

Hasonló, Kelsen elméletére épülő, de annál praktikusabb Hart elmélete. Hart szerint a jogi norma elsődlegesen kötelezettséget tartalmazó szabály. Azonban az ilyen normákat tartalmazó jogrendet és a normák érvényességét is jogi norma tartalmazza. Ez utóbbi tehát nem kikényszeríthető kötelezettséget tartalmazó szabály, hanem magára a szabályra (a szabály alkotására, alkalmazására, megváltoztatására) vonatkozó szabály, ezért másodlagos. A másodlagos szabályok közül a legfontosabb az, amely eldönti, hogy általában mi minősül szabálynak, ezt nevezi Hart *elismerési szabálynak*. Az elismerési szabály tehát voltaképpen ugyanaz, mint a kelsen-i érvényességi szabály azzal a különbséggel, hogy ez ténylegesen létezik, habár néha jogon kívüli tényként.⁷

A Merkl-Kelsen-Hart teóriák alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a jogrend többrétegű szabályösszesség, amelynek legmagasabb szintű szabály-csoportja az Alkotmány. Az Alkotmány azonban maga is szabályok összessége, így ezen belül is elkülöníthetők rétegek. A legbelső réteg a Hart-féle végső elismerési szabály.

Ezt Magyarország hatályos jogrendjére alkalmazva elmondható, hogy az ideiglenes alkotmány elismerési szabálya – amelyre évek óta alkalmazzuk „*az Alkotmány magja*” formulát⁸ nem más, mint a 77. §-a, amely az Alkotmányt kiemeli a jogszabályok közül, és csak a vele összhangban álló – „alkotmányos” – jogszabályokat tekinti kötelezőnek. A normatív rend akként következik ebből a rendelkezésből – most már más rendelkezések közbejöttével -, hogy az Alkotmány szabályaként szerepel, hogy maga, valamint az alkotmányos jogszabályok betartása kötelező. Jogszabály pedig az, amit az Alkotmány, vagy az Alkotmány rendelkezése alapján a jogalkotásról szóló *törvény* annak nyilvánít (Alkotmány 7. § (2) bekezdés). Nyilván az sem jelentéktelen kérdés, hogy a normahierarchia csúcsán álló alkotmánynak van egy formális és egy materiális értelme is. Formális értelemben az alkotmány pusztán a legmagasabb szintű jogforrást jelöli (l. fent), materiális értelemben pedig az alapvető államjogi, jogrendi és alapvető jogi szabályokat tartalmazó jogszabály(ok) jelentik az alkotmányt.⁹

1.2 Az integrációálló alkotmánymag

⁶ HANS KELSEN: *Tiszta jogtan*, ELTE, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988., 42. o.

⁷ SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág, Budapest, 84. o., H. L. A. HART: *A jog fogalma*, Osiris, Budapest, 1995., 121. o.

⁸ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel, Budapest, 2004. 173. o., VARGA ZS. ANDRÁS: Záró rendelkezések, in: PETRIK FERENC (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2004. 593-596., PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009., 99., 131-132. o.

⁹ L. JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007., 120. o.

Az Ausztriában felmerült gondolat, amely szerint lennie kell egy úgynevezett integrációálló alkotmány-magnak (*integrationsfester Verfassungskern*) amely biztosítja a tagállami szuverenitás megmaradását azáltal, hogy egyértelművé teszi, mikor és miről dönthet az állam és miről az Európai Unió, Magyarországon is jól ismert. A *Jakab András* által vitatott teória szerint fontos, hogy az alkotmánynak legyen egy olyan magva, amely fölött teljes az ország szuverenitása. Ez a német alkotmánybíróság gyakorlatából is levezethető.¹⁰ A német alkotmányban ugyanis vannak megváltoztathatatlan szabályok. A szövetségi alkotmánybíróság értelmezése szerint, ha van olyan szabály, amit a németek maguk sem változtathatnak meg, azt más tagállamok szavazása, vagyis az EU verdiktje sem írhatja felül.¹¹

Az integrációálló alkotmány-mag gondolatát szintén évek óta tanítjuk.¹² Magyarország jogrendszere a legáltalánosabb értelemben három jogrend, mégpedig a hazai (belső, magyar jog), a nemzetközi jog és az Európai Unió jogrendjének jogforrásaiból épül fel. A nemzetközi jogrend Magyarországon is hatályos része a transzformáció révén beépül a hazai jogrendbe. Ugyanez mondható el az Európai Unió jogrendjének nemzetközi jogi jellegű részére. Az Európai Unió másodlagos jogforrásairól azonban ez nem mondható el. Azok – az elsődleges jogforrásokra alapítva – önálló, a belső (hazai) joggal nem keveredő jogrendet alkotnak, amely ráadásul a belső (hazai) jogrend fölött áll a jogforrási hierarchiában, vagyis kollízió esetén a hazai jognak kell meghátrálnia. Ezt állítja ugyanis saját jogrendjéről az Európai Unió (egészen pontosan az Európai Bíróság mondta ki ezt a *Van Gend en Loos* ügyben¹³). A tényleges helyzet ennél mégis bonyolultabb.

A két jogrend teljes önállóságának próbaköve a belső jog csúcán álló Alkotmány. Kérdés, hogy az Európai Unió jogrendje fölött áll-e az Alkotmánynak? Sokan úgy vélik, hogy a *Van Gend en Loos* ügy folytán a válasz egyszerű igen. Csakhogy ebben az esetben az Alkotmány elveszítené pozitív jogi alaptörvény jellegét, másfelől többé nem lehetne beszélni tagállami szuverenitásról. A kérdés pontosan, és pedig nemlegesen megválaszolható az Alkotmány 2/A. § alapján. Eszerint ugyanis Magyarország szuverenitása birtokában megkötött csatlakozási szerződés (elsődleges jogforrás, nemzetközi jogi természetű) alapján „*egyed, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja*” azzal, hogy „*e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is*”. Ebből az derül ki, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” az Európai Unió jogrendjét, de az Alkotmány egészéről ez nem mondható el. Lennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron a magalkotmány, a 77. § – amely mindig fölötté marad az Európai Unió jogrendjének, amíg Magyarország tagállamként rendelkezik szuverenitással.¹⁴

Lényegében tehát a német jogban kimunkált integrációálló-alkotmánymag teóriáját igazolja a magyar Alkotmány is (felhívjuk a figyelmet arra, hogy az integrációálló-alkotmánymag és a szűk értelemben vett mag-alkotmány külön fogalmak, amelyek azonban végső soron ugyanarra a normára, az Alkotmány 77. §-ára vonatkoznak: egyik esetben ennek az EU-jogrenddel szembeni „ellenálló-képességét” jelölik, másik esetben a hazai jogrend „első” szabályát).

¹⁰ L. a BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971), BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992), BVerfGE, 1 BvR 481/01 (2001), BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009) ítéleteket.

¹¹ JAKAB ANDRÁS: Az osztrák EU-csatlakozás alkotmányjogi szempontból, in: *JESZ* 2002/1, <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab9.html>, JAKAB ANDRÁS: Válasz Bódig Mátyás kritikájára. Együttal hozzászólás a Bencze–Bódig vitához, in: *JESZ* 2003/2, <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab14.html>

¹² L. 7. lj.

¹³ KENDE TAMÁS ÉS SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapest, 2002., 559. o.,

¹⁴ L. JAKAB ANDRÁS: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Unió, Budapest, 2003., 184-188. o., BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), in: *Európai Jog*, 2007/2., (3-16), 10. o.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Európai Unió primátusának határai a hazai joggal szemben korántsem világosak. Sem a szuverenitás, sem a processzuális kollízió-feloldás oldaláról nézve nem kristályosodtak ki még az elvek sem. A legújabb kutatások is csak a lehetséges megoldási irányokat, illetve ezek alapjait vázolták fel. A legfontosabbak ezek közül: az Alkotmánybíróság lehetséges döntései a belső és az EU-jog kollíziója esetén (tanácsadó vélemény, megsemmisítés, felhívás az összhang megteremtésére, jogalkotói mulasztás megállapítása, alkotmányjogi panasz elbírálása),¹⁵ illetve a primátus és a szuverenitás összefüggései (a szuverenitás és önazonosság primátusa¹⁶, az egyes államok szuverenitásra épülő kompromisszumos megoldásai, illetve kísérletek egy újabb szuverenitás-fogalom megtalálására¹⁷). Végző soron persze a kérdés az Európai Unió tényleges és jogi identitásától (integráció/konföderáció/föderáció), illetve ennek változásától függ.¹⁸

1.3 A stabilitás igénye

Meggyőződésünk, hogy az eddigi, szorosan vett normatani megközelítések ellenére az alkotmány célja nem önmagában keresendő. A mögöttes, alkotmányjogon, sőt, jogon túlmutató cél maga Magyarország, vagy bővebben Magyarország és a nemzet állami keretek közötti önazonosságának kifejezése és fennmaradásának biztosítása a változó történelemben. A történeti alkotmány évszázadokon át alkalmas volt arra, hogy a jelentősen változó külső paraméterek (török hódoltság, három részre szakadt ország, királyok és ellenkirályok, birodalmi túlsúly, férfiági magszakadás, forradalom, annak leverése, kiegyezés, világháború, az uralkodó távoltartása, újabb szétszabdálás, provizórium, király nélküli királyság, náci megszállás majd puccs) ellenére olyan stabil keretet adjon, amelyen belül, és amelyre alapozva fennmaradt Magyarország. Ez lehet az új alkotmányozás immanens célja is. Ezért és ehhez kell stabil alkotmány, amely a folyamatban lévő és az ezután következő külső változások (piaci túlsúly, állami befolyás csökkenése majd növelése, kultúrák közötti konfliktus, klímaváltozás, az olaj-kultúra vége, az energia-bőség megszűnése) ellenére meghatározza Magyarország állami kereteit.

Ha ehhez az immanens célhoz hozzávesszük az alkotmánytól mint normától elvárt közvetlen célokat, Jakab András megfogalmazása szerint az első kettőt: „*A modern alkotmányoktól három dolgot szoktunk elvárni: (1) jelentsék a hatalom jogi önkorlátozását (ez az alapjogvédelemben és a hatalommegosztás eszméjében fejeződik ki), (2) az államszervezet legfontosabb alapintézményeit demokratikusan állítsák fel (konstituálják), és (3) legyenek közösség-összetartó szimbólumok*”¹⁹ akkor be kell látnunk, hogy a hatályos alkotmány csak normatani értelemben felel meg az elvárásoknak, az absztrakt funkciót nem tölti be. Ilyen értelemben ugyanis hiányzik a szimbolikus „magja”. Ráadásul a tömörség hiányában minden olyan helyzetben, amikor akár a politikai erők, akár az EU az integráció elmélyítése során valamit elvárnak, az alkotmányt módosítani kell.

4. Az új alkotmány meghirdetésének körülményei

¹⁵ L. CHRONOWSKI NÓRA: „*Integrálódó*” alkotmányjog, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2005.. 265. o., 1. még: BLUTMAN – CHRONOWSKI i. m., 10-14. o.

¹⁶ BLUTMAN – CHRONOWSKI i. m., 3-4, 12. o.

¹⁷ L. JAKAB ANDRÁS: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, *Európai Jog*, 2006/2., 3-14. o.

¹⁸ L. SZUPER JÓZSEF: Föderalizmus-dilemmák az európai alkotmányozásokban, in: *Európai Jog*, 2006/6., 9-17. o.

¹⁹ JAKAB ANDRÁS: Mire jó egy alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitásának kérdése, in: *Kommentár* 2010/6. http://www.kommentar.info.hu/jakab_andras_-_mire_jo_egy_alkotmany.pdf, 1. o.

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően az új Kormány megalakításának nélkülözhetetlen, egyszerre szimbolikus és normatív jelentőségű aktusaként az Országgyűlés elfogadta a Kormány programját.²⁰ Ebben a következőket olvashatjuk:

„2010 tavaszán a rendszerváltás óta először kapott egyetlen politikai erő alkotmányozó erejű demokratikus felhatalmazást Magyarországon. Ez az aktus történelmi felelősséget ró a most megalakult parlamentre. Az új parlament több, mint Magyarország hatodik szabadon választott parlamentje, az új Ház valójában alkotmányozó nemzetgyűlés és rendszeralapító parlament. A kétharmados többségű felhatalmazással a választók megbízták az új Házat és az új kormányt, hogy demokratikus eszközökkel forradalmi változásokat vigyen véghez a legfontosabb nemzeti kérdésekben.”

„A jelenlegi Alkotmány - mint első mondata kinyilatkoztatja - ideiglenes, átmeneti alkotmány. Megalkotói éppen azért szánták ideiglenesnek, mert nem volt mögötte érvényes társadalmi szerződés. Az új társadalmi szerződés most, a 2010-es országgyűlési választásokon megkötött. Azzal bízták meg a törvényhozást, hogy a következő négy évben alkossa meg az ország új alkotmányát.

Az alkotmányos demokráciák lényege, hogy a hatalmat a nép gyakorolja. 2010 áprilisában ennek megfelelően a magyar választók éltek a hatalomgyakorlás jogával és határozott, egyértelmű döntést hoztak: szülessen az átmeneti korszak helyén, az új társadalmi szerződés szellemében egy új, a nemzeti együttműködésen alapuló rendszer.”

A meghirdetett új alkotmány előkészítésére ugyanakkor rendkívül szűk időt szabott magának az Országgyűlés. A Bizottság a létrejöttét kimondó, 2010. június 28-án elfogadott statútumban²¹ mindössze fél éves, 2010. december 31-éig terjedő időt adott az új alkotmány szabályozási elveinek kidolgozására. A Bizottság ehhez szabta tevékenységének ütemezését. Úgy döntött, hogy az állami szerveket és a tudomány művelőit szeptember 30-ai határidővel kéri javaslattételre, a saját munkacsoportjai október 20-ig előkészítik a feladatkörükbe tartozó rész-koncepciókat, amelyeket a Bizottság november 2. és november 15. között megtárgyal, majd az összegző munkacsoport november 30-ig kialakítja az új Alkotmány alapvető elvének (koncepciójának) egységes szövegét, ezt a Bizottság december 10-e és 15-e között megvitatja elfogadja és az Országgyűlés elé terjeszti.

A határidők betartása – mint utóbb kiderült – sikeres volt, de a Bizottság létrehozójával és a Kormánnyal szemben sem volt méltányosabb, mint ami tapasztalataiból következett volna: a már hivatkozott²² határozati javaslata szerint az Országgyűlés fel fogja kérni a Kormányt, hogy az új Alkotmányról szóló törvényjavaslatot az elfogadott szabályozási elveknek megfelelő tartalommal készítse elő, és 2011. március 15-ig nyújtsa be az Országgyűléshez.

Ezek az összes részleteiben akkor még nem ismert, de sejthető körülmények arra utaltak, hogy gyökeresen új alkotmány készül, kigondolására és megszövegezésére azonban kevés lesz az idő, vagyis nem lehet minden részletet kodifikálni. Az újszerűség és gyorsaság igényének és lehetőségének az újragondolt és továbbfejlesztett mag-alkotmány gondolata látszott leginkább megfelelni.

2. A mag-alkotmány mint alkotmányozási modell és kritikája

²⁰ A Nemzeti Együttműködés Programja, Irományszám: H/47.

²¹ L. 47/2010. (VI. 29.) OGY határozat az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról

²² L. 3. lj.

Az eddigiekben részletezett előzményekre támaszkodó mag-alkotmány gondolata tehát abból indult ki, hogy rendelkezésre áll az új alkotmánnyal kapcsolatos két előfeltétel:

a) egyrészt az Országgyűlés a Miniszterelnök által előterjesztett javaslat alapján meghozott egy politikai döntést arról, hogy Magyarország ténylegesen új alkotmánnyal vágnéki a jövőnek, majd ezt azzal egészítette ki, hogy az új szöveg gyorsan készül el,

b) másrészt rendelkezésre állt az a józan belátás, hogy nem kerülhető el az alapos vita az új alkotmány alapkérdéseiről.

Mínthogy ez a két előfeltétel egymás ellenében hat, lehetséges feloldást az kínál, ha az új alkotmány többszintű. Legbelső szintje (a koncepció szerint ez lenne a mag-alkotmány, amely megnyugtatóan elkészülhet 2011 tavaszára) csak az alkotmányos alapelv-készletet tartalmazza, amely a jövő zálogát képezheti:

a) Magyarországról szól,

b) kitér a legalitás egyetemes elve által védett személyi méltóságra, a történeti meghatározottságú nemzet fennmaradásához nélkülözhetetlen szolidaritásra, és a két, gyakran egymás ellen ható elvet kiegyensúlyozó szubszidiaritásra,²³

c) biztosítja a folytonosságot az ezeréves magyar alkotmányossággal,²⁴

d) ténylegesen biztosítja a vallásszabadságot, mégpedig szimbolikusan is, a Trianon-emléktörvényhez hasonlóan,

e) kitér a legfontosabb alkotmányos alapelvekre: az emberi élet mindenek fölötti védelmére, a férfi és nő természetes jogaként értelmezett házasságra és az ezen alapuló család preferálására minden más „formával” szemben, a hatalom visszaélése esetén ellenállási jogra, hatalommegosztásra és -kiegyensúlyozásra (így a törvényhozó hatalom szuverenitására, a végrehajtó hatalom törvényességére, a bírói hatalom függetlenségére), polgári szabadságra és bizalmi elvre, ezek érvényesítésének garanciáira (egyfajta alkotmánybíráskodásra, de konkrét intézményi forma nélkül), a szabad választójogra, az ügydöntő népszavazás kivételessé tételére.

A felvetés nem mulasztotta el felhívni a figyelmet arra, hogy az új alkotmányozásnak ez a megoldása azzal jár, hogy a mag-alkotmánynak deklarálnia kell, hogy a tágabb értelemben vett alkotmánynak részét képezik a kormányformáról (esetleg az államformáról) és az alapvető jogokról szóló, később megalkotandó törvények.

Az utóbbi fordulat vélhetően elkerülte a kritikusok figyelmét, mivel a későbbi viták középpontjában a mag-alkotmány és az azt majdan kibontó más törvények rendszere körül lángoltak fel a legélesebben.

Mielőtt a vita részleteire térnénk, szót kell ejtenünk egy lényeges körülményről. Nevezetesen arról, hogy a magalkotmánnyal kapcsolatos kritikák egy részében összemosódik az eredeti elképzelés a Bizottság által az országgyűlés elé tárt szabályozási elvekkel. Így a Méltányosság Politikaelemző Központ részletes elemzése,²⁵ amely alapvetően a Bizottság szövegét vizsgálja, megállapítja, hogy abból „...kirajzolódik a sokat emlegetett mag-*Alkotmány koncepciója*...”, sőt, mindezt félreérthetlenné is teszi, mínthogy II. fejezetének 1. címeként a „*Mag-*Alkotmány és a sarkalatos törvények rendszere*” címet viseli. Ugyanerre*

²³ Ez a kitétel természetjog rehabilitációját jelenti, ami nélkülözhetetlen. Azt ugyanis láttuk már, hogy ha a természetjog elveit felrúgjuk, a személy/nemzet páros egyik elemének kizárólagos jelentőséget tulajdonítunk, akkor előbb vagy utóbb óhatatlanul sérül a másik is. Az egyik esetben nemzetrontó totalitarizmus az eredmény, a másik esetben atomjaira szakadt társadalom, amelyet semmi nem tart össze.

²⁴ L. ZÉTÉNYI ZSOLT: *A történeti alkotmány - Magyarország ősi alkotmánya*, Budapest: Magyarországért Kulturális Egyesület, 2009.

²⁵ L. NAGY ATTILA TIBOR – TÖRÖK ZOLTÁN – ANTAL ATTILA: *A jéghegy csúcsa. Gondolatok az új Alkotmány elveire vonatkozó javaslatról*, <http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp-jeghegy-101207.pdf>

utal Ágh Attila tömör elemzése is.²⁶ A koncepcióval kapcsolatos kifogásokra nem tér ki ez a tanulmány, hanem csak az eredeti mag-alkotmány gondolattal szemben megfogalmazott kritikákat mutatja be.

Utóbbiak közül a leginkább kidolgozott Sólyom László és Jakab András egybehangzó álláspontja.

Sólyom László értékelése szerint „A 'magalkotmány' azonban nem kiút, hanem zsákutca. (...) *Mi maradjon az alkotmányban, mi kerüljön a törvénybe? Mikor hozzák majd meg ezeket a törvényeket? A kétharmados törvények szükségképpen szabályoznak olyan részletkérdéseket is, amelyeknek – és főleg módosításuknak – nem járna a kétharmadoság tekintélye és garanciája. (...) S ha ugyanabban a tárgyban még egyszerű törvények is körülveszik a magot, lesz-e biztos ismérv arra, mi kerül a kétharmados és mi az egyszerű törvénybe? Mikor zárul le a kiegészítő törvények sorozata? (...) A fő probléma mégis az, hogy a 'magalkotmány' megengedhetetlenül összeszűkíti az alkotmány garanciális funkcióját. Ezzel együtt tekintélyét is rombolja. A létrehozandó törvényhalmaz szétzilálja az alkotmány szilárdságát is (...) ... beláthatatlan és végeláthatatlan lesz az alkotmányozás, és maga az alkotmány is...”²⁷*

Az ELTE konferenciáján elhangzott előadása szerint pedig: „Mikor áll fenn tényleges alkotmányozási kényszer? Akkor, ha a hatályos alkotmány alapján az ország és politikai rendszere nem működik; vagy az éppen felálló új rendszer nincs, illetve nem lehet összhangban a hatályos alkotmánnyal (...) Ma ugyanis nincs mi ellen alkotmányozni (...) Két problémát azonban jelezni lehet. (...) Nehéz továbbá eldönteni, mi maradjon az alkotmányban, mi kerüljön a kétharmados törvénybe, és mi kerüljön ezek tárgyából egyszerű törvényekbe. Kérdés továbbá, hogy minden alkotmányi szakasz végrehajtásához kétharmados törvényt hoznak-e. És mikor? Ezek a választások nagyon is kiszolgáltatottak a napi politikának, végtelenségig elnyújtják és képlékennyé teszik az alkotmányozás befejezését. Vagy permanensé teszik az alkotmányozást. A kétharmados törvények természetesen alkotmánybírói kontroll alá esnek. Így is óriási munka lenne csupán valamelyest koherens rendszert alkotni az alkotmány és a kiegészítő törvények halmazából. Ennél csak az lenne rosszabb a jogbiztonságra, ha e törvények fölött nem lenne alkotmányossági kontroll.”²⁸

Jakab András úgy véli, hogy „A szövegezéssel kapcsolatos másik lehetséges hiba, ha a jelenleg hatályos szövegnél jelentősen rövidebbet szeretnénk. Az elképzelés magalkotmány néven vált ismertté. Az álláspontnak különféle értelmezései lehetségesek.

(1) Ha ez azt jelentené, hogy a magalkotmány minden más jogi aktus felett áll a jogforrási hierarchiában, akkor az Alkotmányból kikerülő elemek mögötti garancia csökkenne (...)

(2) Ha ellenben ugyanolyan szinten állnának majd a magalkotmányon kívüli további dokumentumok, akkor a dokumentum jogilag relatíve ellényegtelenedne és megszűnne a kitiüntetett helye a jogrendben.

(...) ez könnyen az alkotmányjogi rendelkezések kaotikus elburjánzásához is vezethetne (...) az azonos jogforrási szintű külön törvények utolsó változata az lehetne, hogy svéd mintára tartósan több (például négy) törvény volna (ti. például 1. egy néhány paragrafusos alapszöveg az alapértékekről, 2. egy alapjogi törvény, 3. egy államszervezeti törvény, 4. egy közpénzügyi törvény), amely együttesen alkotná az Alkotmányt (...) Ha egyszerre mind a négy

²⁶ ÁGH ATTILA: Politikai menetrend 2011-re, in: *Népszava Online*, 2011. január 12., http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=382790&referer_id=friss

²⁷ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmányozás őszintesége, hvg: 2010. október 23., 42. szám, (23-28) 28. o.

²⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ, http://www.nepszava.hu/dokumentumok/ELTE_alkotmanyjogi_konf_Solyom_beszed.pdf 2-3., 10. o.

törvény készen volna, akkor eleve semmiféle értelme nem lenne a darabolásnak. Ha ellenben először csak a magalkotmány készülne el, akkor ez annak kínos beismerését jelentené, hogy az ígért időre végül mégsem lett készen a teljes Alkotmány (...)

Ezen felül az a további (átmeneti jellegű) jogtechnikai kérdés sem világos, hogy ha az új magalkotmány nem tartalmazna bizonyos szabályokat, amelyek jelenleg az Alkotmányban vannak, akkor mi történne ezekkel a többi alkotmányerejű résztörvény elkészültéig....”²⁹

Nem kifejezetten a mag-alkotmány kritikájaként, de az abban megfogalmazottakra is alkalmazhatóan írja Jakab, hogy ha „vallási utalás kerül a preambulumba, akkor olyan kitételre is szükség van, amely a szöveget a nem hívők számára is elfogadhatóvá teszi. Ennél is jobb megoldás azonban olyan szimbolika alkalmazása, amely általános elfogadottsága miatt eleve, önmagában is a lehető legtöbb állampolgár egyetértését tudja kiváltani, és ezáltal az Alkotmány szövegét lehetőség szerint kivonja a szimbolikáról szóló vitákból. Ha ugyanis valóban szimbolikus újrakezdésként akarjuk megjeleníteni az Alkotmányt, akkor ezt leginkább pont az egyoldalú szimbolizmus roncsolhatja hosszú távon.”³⁰

3. A mag-alkotmány és a szabályozási koncepció viszonya

A kritikákra adható válaszok összefoglalása előtt – a korábbi ígéret ellenére, mely szerint a Bizottság koncepciója nem képezi ennek a tanulmánynak a tárgyát – egy rövid kitérőt elengedhetetlennek tartunk, mégpedig annak nagyon rövid felvázolását, hogy a koncepcióban visszatükröződik-e, és ha igen, milyen mértékben a mag-alkotmány gondolata. Azért tartjuk ezt fontosnak, mert Jakab András a fent idézett értékelését azzal zárja, hogy „...akármilyen jelentést is tulajdonítunk a magalkotmánynak, azt támogatni nem lehet. Maga a koncepció sem alkalmazza szerencsére az elképzelést...”³¹

Jakab nem fogadja el a mag-alkotmány gondolatát, és tanulmányában szabatosan érvel ellene. A későbbiekben felsorakoztatjuk majd ellenérveinket. Kevésbé tekinthető higgadt megállapításnak az, hogy szerencsés-e vagy nem a gondolat alkalmazásának hiánya a szabályozási koncepcióban, de nyilván lehet ez a véleménye. Az viszont már nem vélemény kérdése, hogy ténylegesen visszatükröződik-e vagy nem a mag-alkotmány gondolata a koncepcióban.

Első megközelítésben Jakab András meglátása helyes. A mag-alkotmány ugyanis nem egyetlen normatív aktusként megjelenő alaptörvényt tétel, hanem három (vagy több) egymással összefüggő, egyfajta belső hierarchiát is hordozó, mégis alaptörvényként egységet alkotó szabálycsoportot. Tény, hogy a Bizottság szövegtervezete nem alkalmazza ezt az aktus-bontást, hanem egyetlen kartában megfogalmazott alkotmányt képzel el. Ebben a léptékben tehát a koncepció elvetni látszik a mag-alkotmány gondolatát.

Más a helyzet azonban, ha a szabályozási koncepciót közelebbről is megvizsgáljuk. A preambulomot követően ugyanis nyolc fejezetre tagozódik, ezek közül azonban jó néhány közös csoportot alkot. Az első fejezetet, az alapvető rendelkezéseket az alapvető jogok és kötelezettségek követik, majd ezt az államfőre, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomra,

²⁹ JAKAB ANDRÁS: 2011. évi ... törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából. Szövegállapot: 2011. január 10. http://www.commonsensebudapest.com/en/wp-content/uploads/Jakab_Andras_Alkotmany_2011.pdf 6-7. o.

³⁰ JAKAB 2011. évi ... törvény..., 8. o., l. még: JAKAB ANDRÁS: Az alkotmányozás előkérdései, in: *Iustum Aequum Salutare*, VI.2010/4. (11-17.) 16.

³¹ JAKAB 2011. évi ... törvény..., 8. o.

illetve az alkotmányvédelemre és igazságszolgáltatásra vonatkozó fejezetek, a sort pedig az alkotmány módosítására vonatkozó és a záró rendelkezések teszik teljessé. Ha ezt a tagolást logikai értelemben összefüggő rendszerré alakítjuk, akkor belátható, hogy a záró rendelkezés figyelmen kívül hagyható, mert az minden normatív aktus szükségszerű része. Az alkotmány módosítására vonatkozó rendelkezés – mivel a jogrend tételezésével kapcsolatos, akár az alapvető rendelkezések között is helyet kaphatna. Végül az államfőre, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomra, illetve az alkotmányvédelemre és igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályok együtt az államszervezet alkotmányi szintjét alkotják, ilyenként összefüggő, egységes szövegrétegnek is tekinthetők.

Ha a fenti egyszerűsítés után újra megvizsgáljuk a koncepció szerkezetét, azt találjuk, hogy három alapvető rétege van:

- az alapvető rendelkezések,
- az alapvető jogok (és köteleességek),
- az államszervezetre vonatkozó szabályok.

Ez a három réteg egybevág a mag-alkotmány és a két „kiegészítő” törvény szerkezetével. Belátjuk persze, hogy ez önmagában még nem jelenti a mag-alkotmány gondolatának elfogadását – még akkor sem, ha a koncepció e három szöveg-rétege akár szét is „vágható”. A koncepciónak ez a szerkezete legalább ennyire egybevágó Jakab András szükségszerűnek tekintett alkotmány-céljaival: jogi önkorlátozás, államszervezet demokratikus konstituálása, közösség-összetartó szimbólumok.³²

Talán az is tekinthető véletlennek, hogy a koncepció a mag-alkotmány gondolati háttérével (és szerzőjének korábbi álláspontjával) összhangban a constant-i „három plusz egy” hatalmi ág modelljét fogadja el (a semleges államfő szerepével egységgé kovácsolt törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat). Tény persze, hogy a koncepció hatalmi ágcsoportokba sorolja az egyes hatalmi ágak köré szerveződő vagy azoktól elkülönült intézményeket: államfő, törvényhozó hatalom (Országgyűlés, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztosok, közvetlen hatalomgyakorlás intézményei), végrehajtó hatalom (Kormány, helyi önkormányzatok, Magyar Honvédség, Magyar Nemzeti Bank), bírói hatalom (alkotmánybíraskodás, rendes és közigazgatási bíróságok, ügyészség).

Az viszont már mindenképpen több mint véletlen egybeesés, hogy az alapvető rendelkezések első mondatai előre vetítik a másik két (vagy három) szövegréteget.

Az első és harmadik pont tisztán szimbolikus, Magyarország az alkotmányozó hatalom és az alkotmány alanyainak, valamint jelképeinek ünnepélyes identitást hordozó megjelenítése („Magyarországon minden hatalom forrása a politikai nemzet, azaz a nép, melynek egymásért felelősséggel tartozó tagjai egyenlő és elidegeníthetetlen méltósággal bírnak. Magyarország alkotmányos állami folytonosságát a Szent Korona fejezi ki. A nemzet hatalmával választott képviselői útján, illetve kivételes esetekben közvetlenül él. Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért”, jelképek, ünnepek).

A második, negyedik, ötödik és hatodik pontok az államszervezet alapelvét (hatalommegosztás) jelentik ki, majd a jogrendet határozzák meg (hazai jogrend, európai integráció, nemzetközi együttműködés – nemzetközi jog).

³² JAKAB: *Mire jó egy alkotmány?*... 1. o.

A hetedikről a tizedikig terjedő pontok pedig az alapvető jogokra vonatkozó legfontosabb normatív szabályokra utalnak (a jogok szerepe a jogrendben, család, a jogkorlátozás általános szabálya, a törvény előtti egyenlőség – a megkülönböztetés tilalma,

A tizenegyedik pontban írtak akár a közpénzügyek foglalatának is tekinthetők.

Úgy véljük, nem erőltetett azt állítani, hogy ha szerkezetében nem is, belső tagolásában és szövegrétegeiben a szabályozási koncepció nem mentes teljesen a mag-alkotmány hatásától: alapvető rendelkezései szövegezésükben ugyan részben elválnak a részletes szabályokra utaló megfogalmazásoktól, de kifejezetten és ünnepélyesen teremtenek kapcsolatot az egyes szövegrétegek között – mintegy azok foglalataiként jelennek meg. Lehet, hogy ez a hatás halvány, mégis létezik.

4. A mag-alkotmány védelmében

Visszatérve az „eredeti” mag-alkotmány gondolatához, megállapíthatjuk, hogy Sólyom László és Jakab András korábban részletesen idézett kifogásai lényegében néhány, meglehetősen pontosan megfogalmazott állításban foglalhatók össze:

a) Nincs alkotmányozási kényszer, ezért nem kell szakítani a hatályos alkotmány szerkezetével.

b) Ha a mag-alkotmány csak a legfontosabb értékek szimbolikus foglalata, amit a (kétharmados) sarkalatos törvények vesznek körül, ezeken „kívül” pedig az egyszerű törvények is szabályozzák ugyanazokat a jogintézményeket, akkor esetleges, hogy mi kerül az egyik, és mi a másik rétegbe.

c) A magalkotmány – a sarkalatos törvények nélkül – nagymértékben csökkenti az alkotmány garanciális szerepét.³³

d) Ha a sarkalatos törvényeket – a mag-alkotmánnyal együtt – az alkotmány részének tekintjük, akkor bizonytalanná válik az alkotmány és az alatta lévő törvényi szint közötti határ.

e) Időben beláthatatlanul eltolódik a mag-alkotmány és a sarkalatos törvények megalkotása, vagyis az alkotmányozás nem egyetlen (vagy legalábbis közeli időpontokban bekövetkező) törvényhozási aktus eredménye.

f) Akár a mag-alkotmány önmagában, akár a terebélyes törvény-bokorral együtt képezi az alaptörvényt, nem alkalmas a jogrend konstituálására, különösen nem arra, hogy alkotmánybírói normakontroll alapjául szolgáljon.

g) A szimbolikus – nem prima facie normatív – szövegrészek kerülendők.

Ami az alkotmányozási kényszert illeti, ez a kérdés a valóságos helyzetet elfedő szempont. Olyan értelemben valóban nincs alkotmányozási kényszer, hogy létezik egy, a rendeltetését minimális szinten ugyan, de ellátó alaptörvény. Az viszont nem vitatható, hogy az alkotmányozó hatalom elszánta magát az ideiglenes helyett végleges alkotmány megalkotására, erről formális döntéseket is hozott, és az előkészítés folyamata elindult. Alkotmányozási kényszer tehát nincs, alkotmányozási helyzet azonban igen.³⁴ Ennek eredménye – elvileg – lehetne akár a mag-alkotmány is.

³³ L. még: SÓLYOM LÁSZLÓ: Ezen a lejtőn nehéz megállni!, in: *Iustum Aequum Salutare*, VI.2010/4. (5-9.) 9.

³⁴ L. SCHANDA BALÁZS: Alkotmányozás – felelősség és lehetőség keskeny ösvényén, in: *Iustum Aequum Salutare*, VI.2010/4. (19-22.) 20. és ZLINSZKY JÁNOS: Alkotmányos válság és kiút, in: *Iustum Aequum Salutare*, VI.2010/4. (29-32.) 29.

A mag-alkotmány „magányára”, illetve a jogrendszer szerkezetének összekuszálására vonatkozó kritikák viszonylag könnyedén elháríthatók. Amint már utaltunk rá, a mag-alkotmányra vonatkozó elképzelés eleve azt feltételezte, hogy a rövid, tömör és ünnepélyes mag saját maga deklarálja, hogy a tágabb értelemben vett alkotmánynak részét képezik a kormányformáról (esetleg az államformáról) és az alapvető jogokról szóló, később megalkotandó törvények, ez kiegészíthető egy negyedik törvénnyel is a közpénzügyekről. „Az” alkotmány tehát a magalkotmány, az alapjogokról, az állam szervezetéről és a közpénzügyekről szóló négy törvény lenne *együtt*.

Ha ezt figyelembe vesszük, akkor sem a túlzott rövideg, sem a szerteágazás, sem pedig a szabályozási szint bizonytalanná válása nem áll fenn, és az sem lehet vitás, hogy a négy törvény *együtt, mint alkotmány* az egyéb jogszabályok – ide értve akár a sarkalatos törvényeket is – fölötti normakontroll anyagi jogi alapja lehet. Az sem elképzelhetetlen, hogy ha az alkotmány „magin” kívüli $\frac{3}{4}$ -e kellő részletességgel tartalmazza az egyes jogintézmények garanciális szabályait (és ezt megteheti akár a hatályos alkotmánynál bővebben is), akkor szükségtelenné válnak a sarkalatos, mai fogalmaink szerint a kétharmados törvények. A jogrendszerünk szerkezete tehát akár egyszerűsödhet is azonos alkotmányosság-garanciák mellett. Tény, hogy a négy alkotmány-törvény között felmerülhetnek ellentmondások, de ezek ugyanazokkal az értelmezési technikákkal oldhatók fel, mintha egyetlen kartán belül keletkeznének.

Ennél jóval összetettebb kérdés a négyosztatú alkotmány szövegének szimbolikus rétege (ami persze nem csak a mag-alkotmány esetén, hanem az egyetlen karta modelljében is felmerül).

Jakab Andrásnak igaza van. A szimbolikus szövegréteg esetén új kérdések merülnek fel, mégpedig ezek normatív tartalma tekintetében. Csakhogy a magunk részéről éppen azt tartjuk a hatályos alkotmány legnagyobb hibájának, hogy ezek a kérdések fel sem merülhetnek. Teljességgel osztjuk *Horkai Hörcher Ferenc* véleményét, aki – miközben az Alkotmány értékhiányának okait keresi³⁵ – nem mulasztja el megjegyezni, hogy az alkotmány elsősorban a hatalomért folytatott küzdelem (vita) „*szabályainak foglalatosa – tehát eredetileg nem a politikai közösség közös politikai értékeinek írásos dokumentuma –, hiszen egy közösség értékvilágát hagyományosan nem volt szükséges írásba fektetni.*”³⁶ Gondolatmenetének másik pillére azonban az, hogy a rendszerváltás kiegyezéssel módja miatt Magyarországon a politikai közösség nem jött létre.³⁷ Következésképpen nem csak az Alkotmánybíróság és Sólyom László elvárásának³⁸ teljesülése maradt el – az Alkotmány értékrendje nem hatotta át a társadalmat –, hanem az alkotmányosság (és a jogállamiság) az értékhordozó közösség hiányában formálissá (pozitívvá) redukálódott, értékszempontról lényegében *üressé* vált.³⁹ A hagyományra támaszkodás esélytelensége⁴⁰ és a „kiküzdés” hiánya tehát végül értékhiányhoz vezetett. Horkay Hörcher megoldást is kínál az értékdeficit utólagos kiküszöbölésére: egy széleskörű vitában kikristályosodott, a hazai meghatározó politikai irányzatok minimum-elvárásait ötvöző, és majdan az Alkotmány védelmére bízott mű, a „*rendszerváltás*

³⁵ HORKAY HÖRCHER FERENC: *Az értékhiányos rendszerváltás*, in: *Fundamentum*, 2003. 1. szám, 62-72. o.

³⁶ HORKAY HÖRCHER, i. m. 69. o.

³⁷ HORKAY HÖRCHER, i. m. 65. o.

³⁸ L. SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 141. o., 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 84.)

³⁹ HORKAY HÖRCHER, i. m. 62. o.

⁴⁰ Amelyet a kádári (erkölcs és) értékrombolásra vezet vissza (l. i. m. 68-71. o.) és amelynek eredményeként következett be „*a magyar politikai közösség XX. századi eltávolodása az európaiság zsidó-görög-keresztény eszmekörben fogant eszméitől és a magyar történeti-alkotmányos hagyományoktól.*” L.: HORKAY HÖRCHER, i. m. 71. o.

alapidokumentuma” láthatná el az értékalapozás feladatát. Fenti érvelésünk alapján nem indokolatlan az a következtetés, hogy ez az alapidokumentum éppen a mag-alkotmány lehetne.

Ez a szimbolikus szövegréteg elkerülhetetlen, ugyanis enélkül az alkotmány csak jogtechnikai eszköz, amely legyen bármennyire szépen kidolgozott jogalkotói produktum, nem alkalmas arra, hogy az ország életének keretét biztosító alapvető és élő szabályozás legyen. Elsősorban azért nem, mert a közösség identitását meghatározó szimbólumok nélkül maga a közösség sem létezhet.⁴¹ Márpedig meggyőződésünk, hogy az alkotmányhoz nem lehet nemzetet találni, csak a nemzetnek lehet alkotmánya. Ha ezt az anyagi jogforrási alapot nem vesszük figyelembe, akkor kár alkotmányozni. Jogtechnikai alaptörvényünk most is van, és az új sem lehet érdemben jobb.

Végül arra a kritikai észrevételre kell választ adnunk, hogy miért jobb a négyosztatú alkotmány, mint az egyetlen karta. Ez a válasz meglátásunk szerint könnyen felépíthető.

Jakab András már idézett megközelítése szerint az alkotmány rendeltetése a hatalom jogi önkorlátozása, az államszervezet demokratikus konstituálása és a közösség-képző szimbolikusság. Saját megközelítésünk szerint az alkotmány normatív rétegei az államrendi, a jogrendi és az alapjogi szabályok, amelyeket a szimbolikus, identitásképzésre alkalmas réteg kovácsol egygé. Ha alaposabban megnézzük, ez a kétféle megközelítés egybevág: az államrendi szabályok lényegében az államszervezet demokratikus konstituálását végzik, a jogrendi szabályok (ideértve a hatalommegosztás deklarálását) és az alapjogok a jogi önkorlátozást végzik el, vita csak azon lehet, hogy a szimbolikus réteg explicit avagy immanens legyen-e, de az ezzel kapcsolatos álláspontunkat az előzőekben már kifejtettük.

Mi a haszna tehát a mag-alkotmánynak és a négy-osztatú szerkezetnek? Úgy véljük, legalább négy ok szól emellett: a szövegrétegek eltérő nyelvezet-igénye, az egyes rendelkezések különböző védelmi szintje a későbbi módosításokkal szemben, a kidolgozásra rendelkezésre álló idő valamint a magyar alkotmányos hagyomány.

Az első indok tehát a szövegrétegek eltérő nyelvezete. Ha komolyan vesszük, hogy az új alkotmánynak valóban „újnak” kell lennie, ezt az újdonságot mindenképp előtt a szimbolikus értéktartalomnak kell hordoznia. Nem vitatjuk, hogy az alapjogi szövegréteg – nemzetközi közjogi eredete folytán – erősen kötött, ezért néhány elemét (az élet védelmét, a házasságra vonatkozó pontosítást, a korlátozások eddig hiányzó szabályát) leszámítva lényeges újdonságot még a szövegezés szintjén sem hozhat. Hasonló a helyzet az államrendi szabályokkal. Kétségtelen hogy felvethető volt a kétkamarás Országgyűlés gondolata, vagy a bizalmatlansági indítvány konstruktivitásának elvetése, de alapvetően a létező intézmények szervezetére és hatáskörére vonatkozó szabályoktól nehéz eltérni, és főként nehéz ugyanazt újszerűen leírni. Ennél is fontosabb, hogy ezek a szabályok óhatatlanul „technokrata” jellegűek lesznek, bármi is legyen a tartalmuk. Ugyanez mondható el a tervezett közpénzügyi szabályokról. Erre jó példát jelentenek az új alkotmány előkészítésével párhuzamosan bekövetkezett, a hatályos alkotmányt érintő módosítások. Miközben rövid és „veretes” szövegű új alkotmány készül, az őszi módosítások közül kettő, mégpedig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének és a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányos szintre emelése és jogalkotói hatalommal felruházásuk⁴² éppen a technokrata szabályok iránti igényt hordozza (arról nem is beszélve, hogy a „média” szó nemcsak hogy nem veretes, de

⁴¹ L. SCHANDA i. m. 20. o.

⁴² L. a 2010. évi CXIII. törvényt és a 2010. évi CLXIII. törvényt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

nem is magyar). Nyilván nincs akadálya annak, hogy egyetlen kartán belül jelenjen meg a négy szövegréteg a négyféle „nyelvezettel”, de jóval egységesebb lenne az egy-egy „negyed-alkotmány” törvény a négyosztatú szabályozás esetén.

A szövegezés egyenletessége mellett komoly indokot hordoz az alkotmány védelme a későbbi módosításokkal szemben. A Bizottság előtti vitában felmerült a jelenleginél fokozottabb védelmi igény a stabilitás érdekében. Csakhogy egy részletes alkotmány esetén a módosítás szükségessége nem zárható ki. Megint utalhatunk arra, hogy az alkotmányozó hatalom az új alkotmány előkészítésével párhuzamosan szembesült több olyan módosítási szükséggel, amelyekkel az új alkotmány elkészültét nem kívánta bevárni, és ilyen nyilván a jövőben sem zárható ki. Magyarország több nemzetközi szerződéssel korlátozta saját szuverenitását, illetve tagja az Európai Uniónak. Mindkét nemzetközi kötelelem-keretből származhat olyan igény – akár új intézmények létrehozására, akár anyagi szabályok rögzítésére – amelyek az Alkotmány módosítását igénylik. Egy törvény stabilitását és módosításának lehetőségét egyidőben nehéz biztosítani. Ha azonban az egyes szövegrétegeket nem egyformán védjük, könnyebb helyzetben vagyunk. A mag-alkotmány, mint identitás-szimbólumok és alapelvek foglalata, fokozottabb védelmet, akár megváltoztathatatlanságot élvezhetnek, míg a másik $\frac{3}{4}$ könnyebben módosítható lehet.

A négy külön törvény mellett szól az idő-faktor is. Az Országgyűlés még a szabályozási elveket sem kezdte tárgyalni, de alig egy hónap múlva kész alkotmány-tervezetet kell benyújtani, két hónap múlva pedig az új alaptörvény végszavazása várható. Mindeközben az intézmények jelentős részéről sem elméleti, sem politikai konszenzus nincs. Enélkül pedig az új alkotmány esetleges lesz még akkor is, ha elfogadása pillanatában formális és materiális legitimitása sem kérdőjeleződik meg. A négyes osztat lehetőséget kínál arra, hogy az alapjogi és az államjogi szövegréteg a hatályos alkotmány szövegén alapulva, annak módosításaként jelenjen meg – akár néhány hónappal a „mag” elfogadása után. A mag-alkotmány pedig hozhatja azt az újat, amelyről a politikai döntés szólt. Nem kis előny, ha az elkövetkező évszázadokra tervezünk.

A jövőre utalás megalapozza a négyosztat melletti utolsó érvet is: alkotmányos történeti hagyományunk szerint életünket nem egyetlen formális karta, hanem több, alapvető fontosságúnak tartott törvény szabályozza. A négy elemből álló alkotmány ennek jelképes, egyben korszerű folytatását jelentené.

A fenti érvekben megjelenő ellentmondások (új/továbbfejlesztett hatályos, rövid/részletes, stabil/kidolgozatlan, modern/hagyományainkban gyökerező) a mag-alkotmány feloldhatók. Ha az alkotmányt (némiképpen a svéd modell szerint) négy törvény alkotná, mindegyik igény kielégíthető lenne:

- A legbelső réteg, a magalkotmány Magyarország alapvető nemzeti és állami értékeit tartalmazná, lehetőleg megváltoztathatatlanul és az EU-nak át nem ruházható szabályként, ugyanakkor csatlakozási pontokat is tartalmazna a másik három törvény számára; ez a réteg lehetne a rövid, tömör, szép és stabil, amely leválthatná a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozatát (és tulajdonképpen modern folytatása lenne a történeti alkotmányosságnak); lényegében a Bizottság koncepciójának eleje és vége (némi módosítással) már normaszöveggént is tartalmazza,
- Az alkotmány külső rétege lenne a három másik törvény:
 - az alapvető jogokról (a jelenlegi szöveg az Emberi Jogok Európai Egyezménye korlátozásaival kiegészítve);
 - a kormányzás szervezetéről;

- o a közpénzügyekről.

Az új alkotmány négyosztatú modellje kép formájában is megjeleníthető:

