



---

Pázmány Law Working Papers  
2011/9

# **Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University  
Budapest

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

## Drinóczi Tímea: \* Az új alkotmány szabályozási elveiről

A tanulmányban röviden, és nem kimerítő jelleggel összegzem az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által készített „Magyarország alkotmányának szabályozási elveire” (a továbbiakban Koncepció) vonatkozó véleményemet, kiemelve különösen az alkotmány „élő keret” jellegét, a rövideiséget és tömörséget. Reagálok továbbá az ún. „mag-alkotmány” elméletre. Végül megvizsgálom, hogy a Koncepció valódi, jogalkotástani értelemben felfogott koncepciónak minősül-e.<sup>1</sup>

### 1. Az alkotmány: „élő keret” (?)

Az alkotmány „élő keret” jellege, illetve az alkotmány-előkészítő eseti bizottság alkotmány-felfogása a Koncepció elején található „iránymutatásban” mutatkozik meg:

„Az alkotmány Magyarország legfontosabb jogforrása, a jogrend alapja ugyanakkor nem csak jogszabály, hanem olyan élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk. Legyen rövid, tömör és az alkotmányos elvek megfogalmazásában emelkedett. Megszövegezésénél arra kell törekedni, hogy ne szoruljon gyakori módosításra.”

Ez nem azt fejezi ki, amiről eddig azt lehetett hinni, hogy alkotmányként jelen van a jogrendszerben. Jóllehet az alkotmánynak több értelmezése, megjelenési formája,<sup>2</sup> jelentéstartalma<sup>3</sup> lehet, napjainkban az alkotmányt jogi dokumentumként fogjuk fel.

„Az alkotmány [...] különleges törvényt jelent, olyan alaptörvényt, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét.” „Az alkotmány politikai megközelítésben tehát a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki, megállapítja a hatalom korlátait s ennek a viszonynak a másik oldalán az állampolgárok szabadságjogait. Az alkotmánnyal szemben támasztott alapvető igény, hogy ne csak deklarálja a jogokat, hanem garanciákat is teremtsen azok érvényesülésére.”<sup>4</sup>

„Az alkotmány a közösségi lét [...] jogi alaprendje. Az alkotmány tehát olyan alaptörvény, ami a jogrendszer csúcspontján áll, és a társadalmi együttélés alapkonszenzusát (minimális megegyezését) kifejezve a legmagasabb normatív rendet konstituálja.”<sup>5</sup>

---

\* Habilitált egyetemi docens, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék. A tanulmány lezárása 2011. február 4-e, de a közzétételig (2011. február közepe) bekövetkezett változásokat lábjegyzetben (ld. 68. lábjegyzetet) jelzem.

<sup>1</sup> Az írásban törekszem a tudományos igényű feldolgozásra, de a téma nem minden esetben teszi lehetővé a forrásokra való teljes körű hivatkozást, amit emiatt mellőzök is. Pl. a 2.2. pontban.

<sup>2</sup> Az alkotmány meghatározásáról (mint pl. tartós emberi közösségi alakzatnak az állapota, az államilag szervezett társadalom társadalmi-politikai egysége, fennálló hatalmi viszonyok rendszere, jogi értelemben felfogott alkotmány) ld. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 47-49. o. A „formákról” (alkotmányfejlődés, arche-típusok) ld. uo. 50-59. o. Petrétei főleg német szakirodalomra hivatkozik (Grimm, Schmitt, Stein).

<sup>3</sup> Pl. értelmezhető olyan nem állami entitások tekintetében is, amelyek szintén „normatizált alapkonszenzus szerint épülnek fel és tevékenykednek.” Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004 17. o.

<sup>4</sup> Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 19. o. A demokratikus alkotmány tartalmi összetevőiről ld. a 27. oldalon írtakat. Hasonlóan ld. Martin Loughlin: Constitutional Law: the Third Order of the Political. In: Nicholas Bamforth and Peter Leyland (eds.): Public Law in a Multy-layered Constitution. Hart Publishing, Oxford-Portland-Oregon 2003. 45. o.

<sup>5</sup> Petrétei: i.m. 61. o. A szabályozási tárgyköröket ld. a következő oldalakon.

„Az alkotmány – politikai jellegét tekintve – az államilag szervezett társadalom egységét és önmeghatározását dokumentálja, illetőleg folyamatosan újraalkotja, jogilag pedig biztosítja az alkotmányozáskor elfogadott politikai eszmék, értékek és alapelvek érvényesülését az államhatalom gyakorlása során. Ennek következtében az alkotmány a hatalomgyakorlás és -ellenőrzés döntő eszköze, és így a politikai rendszer jogi alaprendje is. Bizonyos mértékben kikényszeríti az államhatalom meghatározott jogi rendben – előírt szabályok szerint – történő gyakorlását, mivel az államhatalom minden megjelenési formájában (törvényhozás, végrehajtás, közigazgatás, bírászkodás stb.) kötve van az alkotmányhoz, ami elvileg kizárja e hatalom önkényét és tetszőlegességét, ezáltal az államhatalomnak stabilitást és kiszámíthatóságot kölcsönöz.”<sup>6</sup>

A Konceptió – elsőként idézett – pár mondata ugyanis azt jelzi, hogy a jogrend alapja egyrészt az „alkotmány”, másrészt „olyan élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”.<sup>7</sup> Nem derül ki azonban,<sup>8</sup> hogy i) mi ez az élő keret, ii) ezt ki/mi és iii) mi alapján határozza meg. Ha mindezeket nem tudjuk, vagyis arról sincsen információnk, hogy milyen keretek között valósul meg a társadalmi együttélés, milyen szabályok vonatkoznak az állami szervekre, hogyan történik az államhatalom gyakorlása, pontosan milyen alapjogaink vannak, akkor az ilyen alkotmány i) nem demokratikus alapon nyugszik, ii) nem stabil és kiszámítható, iii) felmerül az önkényes „tartalom-meghatározás”<sup>9</sup> lehetősége, iv) nem biztosítja a számonkérhetőséget, mivel az államhatalom gyakorlását – az „élő keret” léte miatt – nem lehet jogi tényezőre visszavezetni; v) nem nyújt garanciát az alapjogok megfelelő védelmére. Mindezekből pedig az következik, hogy az így létrehozandó alkotmány – konkrét esetben a Konceptió alapján megalkotott törvény – nem az alkotmányos demokrácia fogalmi rendszerében létezik,<sup>10</sup> és nem jeleníti meg az európai alkotmányfejlődés mai irányait,<sup>11</sup> például i) nem fedezhető fel az az általános tendencia, hogy a jogállamiságot erősíteni kell, illetve ii) az alaptörvény normatív tartalmát gazdagítani szükséges. iii) Nem figyelhető meg az sem, hogy az alkotmányozóra hatnak a nemzetközi kötelezettségvállalások, dokumentumok, alapjogi standardok, illetve iv) az a törekvés sem, hogy „az alkotmány ügyében széles körű konszenzuson nyugvó megoldást keressenek” (referendummal való megerősítés igénye).<sup>12</sup>

## 2. Az alkotmány: rövid és tömör (?)

A Konceptió szerint az alkotmánynak rövidnek és tömörnek kell lennie. Ez a kiindulópont – amely az alkotmány szabályozási és szerkesztési elveit szeretne volna magában foglalni<sup>13</sup> – teljesen ellentétes a fent már hivatkozott modern alkotmányfejlődéssel, és a jogállami demokratikus alkotmánnyal szembeni kívánalmakkal.

<sup>6</sup> Uo. 63. o.

<sup>7</sup> A mondatok egymásutánosságából azonban nem világos, hogy ennek az élő keretnek, vagy az alkotmánynak kell-e rövidnek, tömörnek és az alkotmányos elvek megfogalmazásában emelkedettnek lennie.

<sup>8</sup> Az értelmezést jelentősen könnyítené, ha a Konceptió összeállítója megmagyarázná, hogy mit ért „élő keret” alatt.

<sup>9</sup> Pl. Mit jelent a nemzet akarat? Milyen formában szeretnénk élni? Kicsoda? A többség? A kisebbség? A politikai elit? A középosztály? Ki a nemzet? Csupán a „nemzet” fogalmára vonatkozóan ld. Zlinszky János: Tudjátok-e, mi a haza? In: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára. PPKE-JÁK, Szent István Társulat Budapest 2006. 599. o., Zlinszky János a Superflua lex? Non loquitur? 2007. évi CVI. tv. és az Alkotmány. Magyar Jog 2007. 12. sz. 724-728. o., Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 91. o.

<sup>10</sup> Vö. Petrétei: i.m. 15. oldaltól.

<sup>11</sup> Kukorelli (szerk.): i.m. 30. o.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> A Konceptió vélhetően, ám teljesen helytelenül igazodott ahhoz a politikai akarathoz, amely rövid és tömör alkotmányt követel.

2.1. A szöveg alapján megállapítható a szabályozási és szerkesztési koncepció is természetesen egyfajta elveket juttat kifejezésre. Kiderülnek ugyanis belőle a következők:<sup>14</sup>

A szabályozás tárgyköre: mit szabályozzon (pl. viszonylag részletességgel a közpénzügyi jogalkotást) és mit ne (pl. AB hatáskör, fontosabb alapjogvédő szervek lényeges jogállási elemei).

A szabályozás terjedelme és mélysége:<sup>15</sup>

- mennyire legyen átfogó: a Koncepció átfogónak tekinthető, bár pár lényeges vonatkozásban elmarad<sup>16</sup> a 2010-ben megnyilvánuló alkotmánymódosító hatalom által hozott újításoktól: pl. pénzügyi felügyelet alkotmányos szervként történő nevesítése, jogalkotói hatáskörrel felruházása<sup>17</sup>;

- mennyire koncentráljon lényeges kérdésekre: a Koncepció néhány, minden demokratikus államban lényegesnek minősülő kérdésre egyáltalán nem koncentrál, ilyen pl. az Alkotmánybíróság hatásköre, az alapjogi katalógus bővítése, a minősített helyzetek definiálása és az ezekre vonatkozó garanciális szabályok megállapítása;

- milyen legyen a különböző tárgyú rendelkezések egymáshoz viszonyított aránya: a Koncepció aránytalan, még úgy is, ha rövid alkotmány lebegett az előkészítők szeme előtt, ld. pl. alkotmány-/alapjogvédő szervekre vonatkozó szabályozást a pénzügyi alkotmány – egyébként helyeselhető – költségvetésre vonatkozó részletesebb szabályozásával vagy a – szükségtelenül hosszú – javaslatot az öröklési joggal kapcsolatban;

- mennyire legyenek részletesek az egyes rendelkezések: etekintetben egyértelmű a helyzet, mivel a rövid alkotmánnyal nem fér össze részletes szabályozás – fura kivétel a költségvetés megalkotása eljárásának szabályozására vonatkozó javaslat.

A tagolás: régi igényt kielégítve az alkotmány elején szerepelnének az alapjogok rögtön az „alapvető rendelkezések” után, amely utóbbiból sajnálatos módon kimaradt a gazdasági életre való utalás. Helyeselhető módon megjelent viszont a pénzügyi alkotmány néhány eleme. Kár, hogy a Koncepció nem valódi koncepció,<sup>18</sup> mert ebben az esetben legalább kétféle szabályozási modellt<sup>19</sup> kellett volna felkínálni<sup>20</sup> az alkotmányozóknak: a közpénzügyek külön, egységes fejezetben szerepeljenek<sup>21</sup> vagy sem.

A Koncepciónak a „szabályozás elveivel kapcsolatos általános megfontolások” részével a javasolt szöveg teljesen adekvát, csak a 21. századi demokratikus viszonyok között nem tűnik elfogadhatónak.

2.2. Nem számítva a 63/1995. (VI. 17.) Ogy határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő Bizottság tervezetét, illetve az arra reagáló tanulmányokat,<sup>22</sup> az azóta született, főként az addigi alkotmánybírói és nemzetközi joggyakorlatot is figyelembe vevő

<sup>14</sup> Petrétei József Az alkotmányos demokrácia alapintézményei című könyve alapján. Ld. 81-82. o.

<sup>15</sup> Ld. később a sarkalatos törvényeknél.

<sup>16</sup> Etekintetben érzékelhető – bár az azonos politikai gyökerek miatt nem érthető – a különbség az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között. Vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 1-12. o.

<sup>17</sup> A Koncepció A végrehajtó hatalom 3. pontjában csak utaló jelleggel és lehetőségként merül fel az ilyen szabályozás.

<sup>18</sup> Ld. később.

<sup>19</sup> Erről ld. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 91. o.

<sup>20</sup> Ezt egyébként az eseti bizottság VI. sz. Közpénzügyek munkacsoportja sem tette meg.

<sup>21</sup> Vö. Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. AEB/223/2010. 15-17. o.

<sup>22</sup> Ld. pl. a kilencvenes évek közepén publikált „Alkotmányelőkészítő tanulmányokat”: Az Alkotmányelőkészítő tanulmányok kötetei. Sorozatszerkesztő Lamm Vanda, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó - MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.

alkotmánykonszolidációs javaslatokat, a szakirodalomban többen megfogalmazták már azt az igényt, hogy az alkotmányt hol, miért és hogyan kellene kiegészíteni, jobbítani. Néhány olyan köztudott példát említenék csak, amelyek az elmúlt években potenciális alkotmányi szabályozási tárgyként felmerültek: pluralitás, tolerancia, társadalmi igazságosság, állam világnézeti semlegessége, fenntartható fejlődés, társadalmi igazságosság, fogyatékosok, idősek jogai, jó közigazgatáshoz való jog, biogenetikai normák, a felhatalmazó klauzulával kapcsolatos tartalmi és eljárási szabályok, a gazdasági alapjogok részletesebb szabályozása, közpénzügyek, az Alkotmánybíróság hatásköre, mentelmi jog lényeges összetevői, a frakciók, az egyesülési és a gyülekezési jog tartalmi elemei, a házassággal és családdal összefüggő alapvető szabályok, a legfőbb közjogi méltóságok jogállását érintő garanciális szabályok, önkormányzatok, közigazgatás általános alapelvei, stb.

A de lege ferenda javaslatok egyrészt annak felismeréséből következhetnek, hogy az újabb, különösen a rendszerváltozás után megalkotott alkotmányok a nyugat-európai társaiknál lényegesen terjedelmesebbek. Ennek pedig – például az alapjogok területén – az egyik oka az alapjogok többlépcsős, egymással összefüggő, egymásra ható elismerése és deklarálása volt.<sup>23</sup> Az alapvető jogok „joggá válása” ugyanis úgy ment végbe, hogy az alkotmányokban elismerésre kerültek bizonyos alapvető értékek és elvek, amelyek aztán az alkotmányos állam egészét átható, magatartást irányító szabályokként is funkcionáltak. Hasonló mechanizmus ismerhető fel az alkotmány- és alapjogfejlődés későbbi szakaszában, amikor a szociális vagy kulturális típusú, gazdaságra vagy például a bioetikára vonatkozó jogszabályok bizonyos rendelkezései kerültek alkotmányi szintre. A második világháború után megnőtt a nemzetközi alapjogvédelem szerepe és felelőssége, és e szinten az általános dokumentumok mellett egyes alapjog-csoportok, vagy alapjogok kibontására külön nemzetközi szerződések születtek. A nemzetközi alapjogi dokumentumok kialakulására leginkább az a jellemző, hogy kezdetben nemzeti alapjogi katalógusokból – azaz egy-egy állam alkotmányából – táplálkoztak. A nemzetközi szerződésekben korábban nem ismert jogok kerülnek megfogalmazásra (tipikusan az ún. harmadik generációs jogok), illetve egyes alapjogok (főleg a gazdasági, szociális és kulturális jogok) tartalma részletesebb kibontásra került.<sup>24</sup> A jelenlegi hatásmechanizmusra azonban sokkal jellemzőbb az, hogy a nemzetközi szinten elismert alapjogok hatnak vissza a nemzeti jogrendszerekre, amelyben nem kis szerepe van annak, hogy a nemzeti alkotmánybíráskodás rendszerint zsinórmértéknek tekinti a nemzetközi jogi fórumok irányadó

---

<sup>23</sup> Ld. bővebben Drinóczi: i.m. 105-107. o., a következő irodalmak feldolgozása alapján: Schmidt Péter: Még egyszer a szociális jogok természetéről. *Acta Humana* 1994. 14. sz. 6. o., Takács Albert: A szociális jogok. In: *Emberi jogok*. 796-799. o., Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba. *Justis Tanácsadó Bt.* Pécs 2005. 36-39. o., Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny* 1989. 5. sz. 217. oldaltól, Világhy Miklós: A szellemi alkotások joga. Tankönyvkiadó, Budapest 1975. 7-11. o., Péteri Zoltán: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. *Jogtudományi Közlöny* 1998. 12. sz. 651. o., Julia Häusermann: The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. In: Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): *Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements*. Southampton Studies in International Policy 1999. 58-59. o., Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest 2002. 707., 652. o., Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In: Ádám Antal (szerk): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994. 170. o., Françoise Dreyfus: Les droits économiques et sociaux dans quelques constitutions récentes. In: *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Éditions Dalloz, Paris 1996. 170. o. Ld. továbbá Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. *JURA* 2010. 2. sz. 118. o.

<sup>24</sup> Ilyen pl. a Faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény és a nők elleni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, a gyermekek jogairól szóló egyezmény, a migránsok és idegenek jogait szabályozó deklaráció. A munkához való jog területén az ILO alkotott fontos szabályokat. Az ILO-hoz hasonlóan az UNESCO is fogalmazott meg további rendelkezéseket, és a tagállamok sok ilyen dokumentumot fogadtak el, pl. a szerzői jogra vonatkozóan, a kulturális örökség védelmére vonatkozóan háborús konfliktusok esetén, az oktatásban való diszkrimináció elleni tilalom.

határozatait és ezek indokolását. A nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott alapjogok tehát kölcsönhatásban vannak az alkotmányokban meghatározott alapjogokkal. A nemzetközi (és európai közösségi/uniós) szférában kialakított és nemzetközi értelemben alapjogi szintre emelt tartalmi elemek pedig beszivárogtak a kelet-európai államok „újonnan” kialakított új alkotmányaiba.<sup>25</sup>

Mindezek azt is jelentik, hogy az alkotmánynak nemhogy rövidnek, tömörnek, hanem részletesnek, garanciákat tartalmazónak, a legújabb fejleményeket figyelembe vevőnek, az újabb kihívásokra reagálónak kell lennie. Sólyom László megfogalmazásában:

„[...] egy túl rövid, nem részletező alkotmánnyal éppen az alkotmány garanciális szerepe szűkülne össze végletesen, s a várakozással ellentétben, az alkotmány tekintélye is elveszne a létrejött káoszban.”<sup>26</sup>

Ádám Antal szerint:

„Több fejlett ország alkotmánya kétszer-háromszor terjedelmesebb a magyar alaptörvényénél. Néhány említett kötelesség és tilalom ugyan megtalálható bizonyos hazai jogágazatok normáiban. Ezek alaptörvényi megfogalmazása azonban azzal a következménnyel járna, hogy az ilyen jogágazati tilalmak vagy kötelességek a magyar jogrendszer egészének alapkövetelményeivé válnának és valamennyi közhatalmi, gazdasági, társadalmi szervezetre, és minden polgárra egyaránt irányadóak lennének.”<sup>27</sup>

2.3. Természetesen az is egyfajta megoldás, amit a Koncepció javasolt: csak a legszükségesebbeket kell alkotmányi szinten szabályozni. Ekkor felmerül az 1. pontban említett probléma, a Koncepció ráadásul semmivel – sem szakmai, sem politikai érvekkel – nem támasztja alá a rövidsége és tömörsége vonatkozó iránymutatását.

Lehet természetesen arra hivatkozni, hogy a majdani jogalkalmazó és/vagy alkotmánybíróság megtölti tartalommal például az egyes alapjogokat a nemzetközi standardok alapján, de ebben a bíróságok eddig nem nagyon jeleskedtek. Másrészt, kérdés, hogy i) az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatot miért nem lehetett átfogóan beépíteni a Koncepcióba, ii) abból miért csak két tárgykörre vonatkozó alapelveket emeltek be,<sup>28</sup> vagy iii) miért nem történt utalás arra, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatot – a jogfolytonosság és jogbiztonság biztosítása érdekében – ahol lehetséges, követni kell?

### 3. Az alkotmány: mag (?)

3.1. Bár a Koncepció maga nem utal a „mag-alkotmány” elméletére,<sup>29</sup> de a rövidsége és a tömörsége vonatkozó célkitűzését alapul véve mégsem lehet szó nélkül hagyni ezt az

<sup>25</sup> Lásd például a szlovák alkotmány 18. §-át (a munka szabadsága), a 35. §-át (foglalkozás, szakképzés megválasztása), a 36. §-át (méltányos, megfelelő munkakörülmények), a szlovén alkotmány 49. §-át (a munka szabadsága), a 66. §-át (a foglalkozás biztonsága), a 74. §-át (a szabad vállalkozás), a litván alkotmány 46. §-át (fogyasztóvédelem), a lengyel alkotmány 66. §-át (biztonságos és higiénikus munkafeltételek). A folyamatot alkotmányos párbeszédnek is nevezhetjük, amely az alkotmányjogi globalizációjának egyik jellemzője. A globális alkotmányjogról lásd Chronowski Nóra előadását a jelenlegi alkotmányozásról szóló konferencián.

<sup>26</sup> Sólyom László az alkotmányozásról teljes beszéd [http://webalkotmany.hu/hir/solyom\\_laszlo\\_az\\_alkotmanyozasrol\\_teljes\\_beszed](http://webalkotmany.hu/hir/solyom_laszlo_az_alkotmanyozasrol_teljes_beszed)

<sup>27</sup> <http://www.jogiforum.hu/interju/74#axzz1Bf1CLC9F>.

<sup>28</sup> Ld. az államfő kinevezési és kitüntetési jogkörére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat, az alkotmány módosíthatatlansága népszavazással kapcsolatos szabályokat.

<sup>29</sup> „A jogrend meghatározó eleme tehát Magyarországon a 77. §, a *mag-alkotmány*.” Varga Zs. András: A közigazgatási jog alkotmányos alapjai. In: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici*.

elképzelést. Ez akkor is így van, ha a Konceptióról nem lehet határozottan annak megvalósítását állítani, mivel néhol annál (sokkal) többet tartalmaz (pl. utal az államformára: köztársaság, tartalmaz alapjogi katalógust). Úgy tűnik viszont, hogy a Konceptió – a részletes alkotmány utáni fentebb említett igénnyel és kívánalmakkal összehasonlítva – valamilyen módon mégiscsak a „mag-alkotmány” elméletét veszi alapul. A Konceptió alapján ugyanis a hatályos Alkotmányhoz nagyon hasonló terjedelmű, esetleg még annál is rövidebb alaptörvényt kellene megszövegezni úgy, hogy az nem tartalmaz alapvető fontosságú jogállami kellékeket, mint például az Alkotmánybíróság hatásköreit.

Szerintem a „mag-alkotmány” elmélet<sup>30</sup> olyan alkotmányjogilag nehezen értelmezhető felvetéseket fogalmaz meg, amelyek komolyan fel sem merülhettek volna egy olyan alkotmányozási folyamatban, amelynek a célja egy modern, 21. századi jogállami alkotmány létrehozása. Ennek okai röviden a következők:

- Minden demokratikus alkotmányban<sup>31</sup> szerepel az államforma és a kormányforma megjelölése, mivel az az egyik fontos állami struktúraelv a hatalom gyakorlásáról, a jogállamiság elismeréséről és az állam felépítéséről való döntés mellett.

- Minden demokratikus államban<sup>32</sup> valamilyen módon megvalósul az alkotmányvédelem. A javaslat („egyfajta alkotmánybíráskodásra, de konkrét intézményi forma nélkül”) nem ez irányba hat. Mivel szerző<sup>33</sup> utal az amerikai megoldásra [„Úgy gondolom, hogy az amerikai típusú „on the case”, azaz csak az érintettek (esetleg közjogi főméltóságok esetében in abstracto is) kezdeményezhető normakontrollra áttérésre megérett az idő”], láthatóan nem tulajdonít jelentőséget az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modelljei és hatásmechanizmusai közti különbségnek.<sup>34</sup>

- Minden demokratikus alkotmányban szerepel az alapjogok katalógusa, a „mag-alkotmányra” vonatkozó elképzelések között – a vallásszabadságon kívül – mégsem kapnak szerepet. A vallásszabadságot a „Teremtő Istenre” való utalással gondolja biztosítani. Több alapvető körülményt<sup>35</sup> nem vesz itt figyelembe, például azt, hogy így nehezen képzelhető el a vallási pluralizmus, illetve az állam világnézeti semlegessége.<sup>36</sup> Néhány alapjog rögzítésre kerülne a „mag-alkotmányban” (emberi élet, a férfit és a nőt megillető házasság és az azon alapuló család<sup>37</sup>), de azokat is csak alkotmányos alapelvekként,<sup>38</sup> illetve ellentétben a házasság és családra vonatkozó alapjogi standarddal.<sup>39</sup>

---

Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. PPPKE Állam- és Jogtudományi Kar, Szent István Társulat, Budapest 2006. 561. o. A 77. § itt az Alkotmány e rendelkezésére utal: „77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye. (2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.” E megfogalmazás változáson esett át, ld. újabban [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga\\_zs\\_andras.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf).

<sup>30</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga\\_zs\\_andras.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf)., az erre vonatkozó előadás elhangzott a PPKE és í PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékei által szervezett és 2011. február 4-én Budapesten megrendezésre kerülő konferencia (Konferencia a jelenleg zajló alkotmányozásról) „Jogforrástan” szekciójában „A mag-alkotmány védelmében címmel”.

<sup>31</sup> Vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC, Budapest 2007.

<sup>32</sup> Országokénti bontásban ld. Chronowski – Drinóczi (szerk.): *uo.*, összefoglalóan ld. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle* 2010. 4. sz. 4-7. o.

<sup>33</sup> Vö. a 30. lábjegyzettel.

<sup>34</sup> Ezt ld. többek között Chronowski Nóra: *Az alkotmánybíráskodás*. Jura 2001. 2. sz.

<sup>35</sup> Ezekhez ld. pl. Ádám Antal: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 284. o.

<sup>36</sup> Ez sajnálatos módon a Konceptióban sem fogalmazódik meg.

<sup>37</sup> Ezzel szemben ld. Drinóczi Tímea – Zeller Judit: *A házasság és a család alkotmányjogi értelemben*. Acta Humana 2006. 1 sz. 71-93. o., Uők: *A házasság és a család alkotmányjogi helyzete*. JURA 2006 1. sz. 16-23. o. Ld. még Zeller Judit előadását „Viktóriánus alkotmány? Az alkotmánykonceptióról, nem virágnyelven” címmel, illetve a 39. lábjegyzetet.

3.2. Az alkotmányjogi szakirodalomban egy további utalást találtam a „magra”, mégpedig a következőképpen: „nem szükséges a teljes materiális alkotmányjogot az Alkotmányban szabályozni, hanem annak csupán magját”. Jakab András és Vincze Attila a materiális értelemben felfogott alkotmányon az „állami élet alapvető kérdéseit”, formális alkotmányon pedig az Alkotmányt értik.<sup>40</sup> Ez – hacsak én magam nem értem félre őket<sup>41</sup> – megfeleltethető annak az alkotmánytani kategorizálásnak, amely szerint a formális értelemben felfogott alkotmány(jog) az alkotmányozás formális eljárása során, szabályszerűen jön létre, és általában egyetlen dokumentumban, egy (alap)törvényben összefoglalt rendelkezések összessége.<sup>42</sup> A formális értelemben felfogott alkotmány nyilvánvalóan nem tekinthető lezárt és kimerítő szabályozásnak, mivel csak az alapvető és a legjelentősebb kérdéseket tartalmazza. Ezért van szükség egy jogállamban törvényalkotásra.<sup>43</sup> Ehhez képest a materiális alkotmányjogba azok a jogi normák tartoznak, amelyek nem részei a formális alkotmányjognak, de amelyek tárgya alkotmányjogi karakterű, és az alkotmány rendelkezéseiből egyenesen levezethetőek. E szabályokat kimerítő jelleggel nyilvánvalóan nem lehet a formális alkotmányban szabályozni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy alapvető, a demokratikus államok alkotmányaiban meglévő, a nemzetközi kötelezettségekben megnyilvánuló alapvető szabályokat, elveket, jogokat, értékeket ne kellene a formális értelemben, vagyis az alkotmányozással elfogadott alkotmányban szabályozni annak érdekében, hogy az alkotmány betöltsé azt a rendeltetését, amit alaptörvényként be kell töltenie.<sup>44</sup>

3.3. Szerintem tehát a „mag-alkotmány” kérdéskörével foglalkozók között félreértés áll fenn a „mag” szükségszerű terjedelmével, tartalmával és a „mag”-„nem mag” közötti viszonyal kapcsolatban. Nem lehet negligálni azt a tényt, hogy Jakab és Vincze a hatályos Alkotmány tekintetében az 1989-es állapotra – kifejezetten az 1989. évi XXXI. törvényre<sup>45</sup> – utal vissza. E törvény „magját” valószínűleg nem is lehet közelebről meghatározni, mivel az az akkori alkotmány közel minden egyes szakaszát módosította. Az azonban megállapítható, hogy az

---

<sup>38</sup> Az alkotmányi alapelvek egyetemes értékeket juttatnak kifejezésre, fő irányokat fogalmaznak meg, deklarációs jellegük van, át kell hatniuk a jogalkalmazást és a jogalkotást (Petrétei: i.m. 89. o.). Ezzel szemben az alapjogok az objektív jog (alkotmány) által az egyénnek alkotmányjogilag elismert és garantált alanyi (szubjektív) jogai, amelyek jogosítják az egyént és kötelezik az államot (Petrétei: i.m. 428. o., Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjogi III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 18. o.). Az alapjogok esetében fontos fogalmi elem a „közjogi alanyi jogiság” és a többszintű kikényszeríthetőség is (Drinóczi: i.m. 107-113. o.).

<sup>39</sup> Vö. az Alkotmánybíróság későbbi határozataival, illetve a strasbourgi gyakorlattal, aminek vélhetően nagy szerepe lesz az Alapjogi Chartának a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogról szóló 9. cikke értelmezésénél is (amely egyébként az EJEE 12. cikkén alapszik). E jog tartalmi elemei az EJEB joggyakorlatában (12. cikkre vonatkozóan) különösen az alábbiak: a hatóságok nem szankcionálhatják a házassági/szülői státust; a családi élet a házasságon alapuló családon túl kiterjed azokra is, akik ténylegesen együtt élnek; a család alapulhat adoptáción is (de a 12. cikk nem garantálja a jogot az örökbefogadásra; újabb gyakorlat ez utóbbit így nem mondja ki, hanem azt hangsúlyozza, hogy e kérdésben a nemzeti jognak kell döntenie); stb. Bővebben ld. P. van Dijk – G.J.H van Hoof: Theory and Practise of the European Convention of Human Rights. Kluwer Law International, The Hague 1998. 601-618. o. A család fogalmának változását ld. Vasily Lukashovich: Egy új európai család. Fundamentum 2010. 3. sz. 118. oldaltól.

<sup>40</sup> Jakab András – Vincze Attila: 77. § [Az alaptörvényi jelleg] In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009. 2743. o.

<sup>41</sup> Petrétei József Az alkotmányos demokrácia alapintézményei című monográfiája alapján. Ld. 83-84. o.

<sup>42</sup> Vannak azonban olyan államok is (pl. Svédország), ahol a formális értelemben felfogott alkotmányt több ilyen dokumentum testesíti meg.

<sup>43</sup> Vö. a törvények kiemelkedő szerepével az alkotmányos jogállamban. Pl. Kukorelli (szerk.): i.m. 28. o.

<sup>44</sup> Ld. az 1. pontban az idézett alkotmányjogi tankönyvek részleteit.

<sup>45</sup> Azt írják, hogy e „feltétlenül szabályozandó mag azonban nem lehet több, mint az 1989-es állapot”. Jakab – Vincze: uo.



így létrejött alkotmány új, jogállami alkotmány, amely rendelkezik mindazon összetevőkkel, amelyekkel egy ilyen alaptörvénynek rendelkeznie kell. Ezeket a tartalmi elemeket – illetve a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket<sup>46</sup> – azonban az újonnan publikált „mag-alkotmány”<sup>47</sup> elmélet nem hasznosította, sőt azon a véleményen van, hogy „a tágabb értelemben vett alkotmánynak részét képezik a kormányformáról (esetleg az államformáról) és az alapvető jogokról szóló, később megalkotandó törvények”. Sajnos, nem egyértelmű, hogy mit jelent a „tágabb értelemben vett alkotmány”, mit/milyen hatálybalépést takarnak a „később megalkotandó törvények”, illetve azok a jogforrási hierarchiában milyen helyet foglalnak el. A később megalkotandó törvények tekintetében ugyanis jelentős jogbizonytalanság állna fenn arról, hogy az egyénnek milyen alapjogai is vannak, azokat hogyan lehet gyakorolni. A „tágabb értelemben felfogott alkotmány” ugyanis jelentheti a materiális alkotmányjogot is, ami viszont – ellentétben az alkotmánnyal – nem jelent alkotmányi védelmet azoknak az intézményeknek, jogoknak stb., amiket tartalmaz. A „mag-alkotmány” ilyen esetben pedig modern alkotmánytani nonszensz lenne.

3.4. A „tágabb értelemben felfogott alkotmány” ugyanakkor – pozitívabb scenárióval, és kissé elszakadva attól a tartalomtól, amire a 3.1. pont utal megjelenik – azonosítható lehetne az olyan törvényekkel, amelyek alkotmányi szinten állnak.<sup>48</sup> Ebben az esetben viszont semmi szükség a „mag-alkotmányra”, hanem svéd mintára<sup>49</sup> téma szerint fel kell osztani az alkotmányi szabályozást érdemlő viszonyokat. Meg kell azonban állapítani, hogy egyik új alkotmányra vonatkozó elképzelés sem ebbe az irányba, nevezetesen a több formális értelemben felfogott alkotmány igenlése felé mutat. A Konceptió például több helyen tartalmaz utalást arra, hogy a garanciális jelentőségű részletesebb szabályokat 2/3-os többséggel elfogadott sarkalatos törvény határozza meg, amely „a többi jogszabály közül [...] kiemelkedő”. A Konceptió szövegére alapozva azonban nem világos<sup>50</sup> i) az az elméleti distinkció, ami mentén valami sarkalatos törvényben nyer szabályozást, és az sem, hogy ii) mi a különbség ezek és a 2/3-os törvények között,<sup>51</sup> illetve nem egyértelmű, hogy iii) a sarkalatos törvények – a jelenlegi rendszertől eltérően<sup>52</sup> – a jogszabályokon belül a törvényekhez képest

<sup>46</sup> Ld. Chronowski – Drinóczi (szerk.): *uo.*, ill. Chronowski – Drinóczi – Zeller: *i.m.*

<sup>47</sup> Vö. a 30. lábjegyzettel.

<sup>48</sup> Ezek nem sarkalatos törvények lennének, mivel azok a kartális alkotmány esetében csak a materiális alkotmányjog részét képezhetik.

<sup>49</sup> Megjegyzendő, hogy a formális értelemben felfogott svéd alkotmányjogot az 1974 óta hatályban lévő Kormányformáról szóló törvény (Regeringsformen), az 1810 óta alkalmazott Trónöröklési Törvény (Successionsordningen), illetve az 1949-ben hatályba lépett Sajtószabadságról szóló törvény (Tryckfrihetsförordningen), valamint az 1991 óta hatályos véleményszabadságot rögzítő dokumentum (Yttrandefrihetsgrundlagen) együttesen alkotja. A négy alaptörvény között nincs hierarchia, mindegyikre ugyanaz az alkotmánymódosítási eljárás vonatkozik. Jan de Meij: *The Kingdom of Sweden*. In: *Constitutional Law of the 15 EU Member States* (ed. Lucas Prakke-Constantijn Kortmann) Kluwer 2004. 808. o. Idézi: Takács Tamara: *Svéd Királyság*. In: Chronowski – Drinóczi (szerk.): *i.m.* 243. o.

<sup>50</sup> Az okozott bizonytalanság felismerése megjelenik még: az önkormányzatokkal kapcsolatos tervezett szabályozás tekintetében Tilk Péter előadásában a jelenleg zajló alkotmányozásról szóló konferencia „Kormányzati rendszer, önkormányzatok” szekcióban (várhatóan megjelenik „A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykonceptió tükrében” címmel), összehasonlító jogi megközelítésben: Jakab András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából* (6-8. o.).

<sup>51</sup> Konceptió, Alapvető rendelkezések 5. pont, felhatalmazó klauzula.

<sup>52</sup> Ellentétben néhány véleménnyel ugyanis a kétharmados törvény csak eljárási értelemben különbözik a „rendes” törvénytől, ami nem jelent közöttük hierarchiát. Az az eset, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisít egy törvényt arra hivatkozva, hogy nem a módosított törvény által megkövetelt többséggel (azaz 2/3 helyett csak egyszerűvel) került elfogadásra, az jelenti, hogy a módosítás nem a megfelelő eljárási rendben történt. Az egyik érvényességi kellék hiányzik tehát, azaz a törvény nem alkalmas jogi hatás kiváltására, mivel érvénytelen. Ilyenkor tehát nem arról van szó, hogy egyik jogszabály „tartalmi szempontból” ütközik egy nálánál a hierarchiában „magasabb szintű” jogszabályba, hanem arról, hogy a törvény érvényességi fogyatékoságban szenved.

is magasabb hierarchiai fokon állnak-e. Ha ugyanis a jelenlegi helyzet marad fenn, akkor semmi más nem történik, mint a kétharmados törvények átnevezése.<sup>53</sup> Mindazonáltal a sarkalatos törvények jogrendszerbeli helyéről a Koncepciónak – funkcióját tekintve – bővebben illetet volna szólnia.

Ezeokról ugyanis csak azt tudjuk meg, hogy mi szabályozandó sarkalatos törvényben. Ilyen terület például a jogalkotás rendje, a képviselői jogállás, az ÁSZ működésének alapelvei, az AB hatásköre, az ombudsmanok jogállása, a választójog, az egyesülési, a gyülekezési joggal, a sajtószabadsággal, az önkormányzatok<sup>54</sup> alapjogaival kapcsolatos alkotmányos (!) biztosítékok. Az alkotmányos biztosítékoknak kapcsolatban megjegyzendő, hogy ha nem alkotmányi szinten kerülnek szabályozásra, akkor nem is nevezhetők „alkotmányos” biztosítékoknak,<sup>55</sup> kivéve, ha az alkotmányvédelemnek olyan, eddig nem alkalmazott módszere kerül bevezetésre, amely a sarkalatos törvényekben megnyilvánuló jogokat – és egyéb szabályokat – is alkotmányi védelemben részesíti. Ekkor azonban a sarkalatos törvény alkotmányi szintre emelkedik, de ilyen szándék a Koncepcióból nem derül ki, mint ahogyan arra sem lehet a Koncepció Alkotmánybíróságra vonatkozó javaslatából<sup>56</sup> következtetni, hogy az alkotmányvédelmet erősítené. A Koncepció e sarkalatos törvények vonatkozásában pedig semmilyen koncepcionális elvárást, javaslatot, alternatívát nem rögzít, így nem tudjuk, hogy a magyar állampolgárokon belül kinek van választójoga<sup>57</sup> egy olyan környezetben, amikor az alkotmánymódosító hatalom azt szűkíti („fegyveresek” választójoga), mások pedig bővíteni szeretnék;<sup>58</sup> nem tudjuk, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen hatáskörei lesznek, akkor, amikor erről a szakirodalomban eddig is komoly vita folyt.<sup>59</sup>

3.5. Összegezve, véleményem szerint a „mag-alkotmányról” szóló diskurzust már meghaladta az idő. Az alkotmányfejlődés európai tapasztalatai azt jelzik, hogy nem a rövid és tömör alaptörvény a kívánatos. Az is egyértelmű, hogy a terjedelem és az absztrakciós fok között „egészséges” harmóniát szükséges megtalálni, a „rossz” példákból pedig tanulni kell.

#### 4. A Koncepció koncepció?

---

<sup>53</sup> Ezt erősítette meg egyébként Patyi András is, a jelenleg zajló alkotmányozásról szóló konferencián a „Kormányzati rendszer, önkormányzatok” szekcióban.

<sup>54</sup> A Koncepció önkormányzatokkal kapcsolatos részének kritikájáról, már a Koncepció alapján felmerülő problémákról ld. Tilk Péter előadását. Vö. az 50. lábjegyzettel.

<sup>55</sup> Figyelembe véve az alkotmánymódosítás tervezett szabályait is (két egymást követő Országgyűlés).

<sup>56</sup> „Az Országgyűlés által, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megválasztott alkotmánybírákból álló Alkotmánybíróság az Alkotmány érvényesülése és az alkotmányos jogok védelme érdekében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit. Az alkotmánybírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak. Jelölésükre az Alkotmányban meghatározott módon kerül sor. Az Alkotmánybíróság szervezetéről, hatásköréről és működéséről sarkalatos törvény rendelkezik.” Igazán elképesztő, hogy ilyen megfogalmazásban kompromisszum keletkezik akkor, amikor az Alkotmánybíróság nem egyszer jelezte kívánatosnak, hogy a hatáskörei az Alkotmányban kerüljenek rögzítésre. Ld. még az 55. lábjegyzetet és a Jogállamfigyelő – Jelentés a 2010. decemberi hónapról című írás IV. 1.1. pontját, <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=399>

<sup>57</sup> Koncepció, Alapvető jogok és kötelezettségek, 6 pont

<sup>58</sup> A fogyatékosok választójogára vonatkozóan legújabbán ld. Verdes Tamás („A láthatatlan cenzus”) és Fiala János („A fogyatékosokkal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében”) írásait a *Fundamentum* 2010. 3. számában (97-117. o.), illetve Gurbai Sándor tanulmányát („A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálatra az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben hozott ítélete alapján”) a *Közjogi Szemle* 2010. 4. számában (33-41. o.).

<sup>59</sup> Ld. pl. Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum rovat, *Fundamentum* 2010. 1. sz. Tilk Péter: A magyar alkotmánybíráskodás továbbfejlesztésének lehetőségei. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve.* PAMA, Pécs 2009. 125. oldaltól.

Mindezekon túl, a Konceptió nem is igazán tekinthető koncepciónak. A jogszabály-konceptió ugyanis a szabályozás folyó szöveggel és magyarázó részekkel történő leírása. E szöveg lehet gondolatébresztő, ha szükséges tartalmazhat alternatívákat, alvariánsokat, szükséges ismétléseket is. Áttekintve az eseti bizottsághoz érkezett véleményeket, az eddigi alkotmányozási előkészületeket,<sup>60</sup> illetve a 20 év hazai és külföldi joggyakorlatát, a bizottságnak lehetősége lett volna sokkal részletesebb, koncepciózusabb, modernebb, a joggyakorlatot figyelembe vevő olyan szabályozási elvek kialakítására, amely valóban teret engedhet a szakmai vitának.

A Konceptió pusztán két vonatkozásban élt ezzel a lehetőséggel: az államfő választásának szabályainál, illetve atekintetben, hogy a parlament egy- vagy két kamarásként kerüljön-e kialakításra. Ez utóbbival kapcsolatban megjegyzem, hogy nincsen utalás arra, hogy a parlament hány fős<sup>61</sup> lesz, nincsenek – politikai, jogi, hatásvizsgálati<sup>62</sup> – érvek és ellenérvek felsorakoztatva a létszám vagy a parlamenti struktúra változatok mellett sem.<sup>63</sup>

Terjedelmes vagy bonyolult jogszabály esetében a tervezet elkészítése előtt lehetséges vázlatkészítés is, amivel láthatóvá tehető a végeredmény formája, szerkezete és főbb vonalaiban megfogalmazott tartalma.<sup>64</sup> Azt hiszem, hogy a Konceptió pusztán ilyen vázlatnak tekinthető, figyelemmel különösen arra, hogy néhol (pl. az alapjogoknál) – jogalkotástani szempontból helytelenül – normaszövegnek is alkalmas<sup>65</sup> kijelentéseket tartalmaz.

## 5. Összegzés

5.1. Ha röviden szeretném összegezni a Konceptióra vonatkozó benyomásaimat, akkor azt a következőképpen jellemezhetném:

- i) olyan némely vonatkozásban zavaros<sup>66</sup> vázlat,
- ii) ami több helyen nagymértékben hasonlít a hatályos Alkotmányhoz, de amely a garanciáit nem tartalmazza;
- iii) amelyen meglátszik annak az időnek a rövidege, ami az elkészítéséhez rendelkezésre állt,
- iv) aminek a készítői (önhibából vagy azon kívül) nem voltak tisztában alapvető alkotmánytani és alkotmányjogi ismeretekkel, és
- v) e miatt az ez alapján elkészítendő új alkotmány nem lesz képes alapvető funkciói ellátására.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Összefoglalóan legújabbán ld. Somogyvári István: Kísérletek az új Alkotmány megalkotására. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009. 45-58. o.

<sup>61</sup> Nincsen magyarázat arra sem, hogy a Konceptióban miért nem szerepel(nek) létszám(ra vonatkozó alternatívák). Ez különösen akkor érdekes, amikor 2010 tavaszán ugyanaz a politikai akarat (többség) csökkentette le az országgyűlési képviselők létszámát 200-ra (a következő parlamenti választásoktól számítva), amely most a Konceptiót előkészítette. Kérdés, hogy ez azt jelzi-e, hogy a többség ellenére még sincsen azonos alkotmányos berendezkedésre vonatkozó elképzelése a kormánypártnak? Ez pedig elvezet ahhoz a problémához, amire az 5.2. pontban utalok.

<sup>62</sup> Konkrét számítások elvégzésének a szükségességét jelezte a témakörben 2000-ben Dezső Márta, Kukorelli István, Sári János és Somogyvári István. Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 44. o. Ilyen számításokat és elemzéseket végzett el Tordai Csaba „A választási rendszer reformja” című tanulmányában (Fundamentum 2010. 3. sz. 27. oldaltól).

<sup>63</sup> Erre lett volna lehetőség, hiszen 2010 novemberében az Országgyűlésben még egy konferenciát is szerveztek e kérdés szakmai körüljárására.

<sup>64</sup> Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 391. o.

<sup>65</sup> A jelenleg folyó alkotmányozásról szóló konferencián több szekcióban is felmerült ennek problematikus volta.

<sup>66</sup> Ld. pl. a sarkalatos törvényeket, az alapjog – állampolgári jog – emberi jog fogalmaira vonatkozó zavart.

<sup>67</sup> Ezek a következők: konszenzusképző, egységteremtő, integráló; stabilizáló és rendezettséget biztosító; államhatalmat racionalizáló, korlátozó, polgárok alapvető jogait és ezek védelmét biztosító, legitimáló funkciók.

A Konceptió alapján készítendő alkotmány tehát nem elégíti ki azokat a követelményeket, amelyek az alkotmánnyal kapcsolatban megfogalmazhatók. Ez pedig az alkotmányt, az alkotmányjogot relativizálja, teret engedhet az alapjogvédelmi szint csökkenésének, a jogállamiság eltűnésének, illetve az önkénynek, mivel az államhatalmat nem lehet minden tekintetben az alkotmányra visszavezetni. Az ilyen alkotmány pedig nem tudja kialakítani demokratikus, materiális értelemben felfogott alkotmányos jogállam alapvető feltételeit.

5.2. Az alkotmányozó hatalomként megnyilvánuló Országgyűlés előtt a Konceptióval összefüggésben két választási lehetőség áll: vagy elfogadja azt, vagy nem.<sup>68</sup> Az alkotmány tényleges megfogalmazása azonban mindkét esetben a tényleges szöveg szerkesztőitől, illetve a mögöttük álló politikai akarattól függ. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányozó hatalom maga alakítja ki az eljárási szabályait, és nincsen olyan általa hozott normatív rendelkezés, amely alapján az Országgyűlés által elfogadott Konceptiót magára nézve kötelezőnek ismeri el,<sup>69</sup> a parlament elé elfogadásra előterjesztett szöveg lényegesen el is térhet a Konceptiótól. Ez pedig nem tenne jót az alkotmány legitimitásának, amit szerintem egyébként lényegében nem erősít sem a Konceptió kidolgozásának folyamata, sem annak minősége, sem a munkára nyitva álló idő hossza.<sup>70</sup> Az Országgyűlés pedig nagy valószínűséggel elfogadja majd az előterjesztett szöveget, ami akár tartalmazhat olyan, jogállam-romboló rendelkezéseket is, mint a visszamenőlegesen hatályú kötelezettség megállapítás lehetősége, ami ellen – szemben az alkotmánymódosító törvényekkel – már egy „normális” hatáskörű Alkotmánybíróság sem tehetne semmit.<sup>71</sup>

5.3. Végezetül, szükségét érzem, hogy idemásoljak a Közjogi Szemle 2010. 4. számában publikált, társszerzőségben írt tanulmány végéből egy részletet:<sup>72</sup>

„Túl az alkotmányon léteznek olyan demokratikus, jogállami alapelvek, amelyekről a Köztársaság nem mondhat le, sem gazdasági helyzetére, sem a közeljövőben elfogadásra kerülő új alkotmányra tekintettel. Álláspontunk szerint ezeket az elveket mindenkinek tiszteletben kell tartania, és mindenkinek védenie kell. [...] Az Alkotmány átírása senkit nem ment fel az európai alkotmányosság követelményei alól.”

---

Csak az államhatalmat konstituáló funkció teljesül maradéktalanul. A funkciók kibontását ld. Petrétei: i.m. 64-67. o.

<sup>68</sup> A 2011. február 11-én közzétett hír szerint: „a kormány <félreteszi> a Salamon-bizottság decemberben elkészült, 16 oldalas alkotmánykonceptióját és nem nyújt be saját alaptörvény-tervezetet az Országgyűlésnek, hanem minden parlamenti pártot arra kér, hogy terjessze be a sajátját.” <http://www.origo.hu/itthon/20110211-pokornihoffmann-vita-volt-a-fidesz-frakcioulesen.html>

<sup>69</sup> Vö. a 47/2010. Ogy.határozattal. Ld. a 68. lábjegyzetet.

<sup>70</sup> Ezt tetézi az is, ha a folyamat valóban úgy alakulna, mint ahogyan azt a 68. lábjegyzetben hivatkozott cikkben olvasható.

<sup>71</sup> Vö. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 2. o.

<sup>72</sup> Ld. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 9. o.