

## Alkotmányos paradigmaváltás

### I. MÁSODIK ALKOTMÁNYOS FORRADALOM, A „LÁTHATATLAN ALKOTMÁNY” TRÓNFOSZTÁSA

A 2010-es parlamenti választások a Fidesz-KDNP pártszövetség földcsuszamlás-szerű győzelmét hozták. Az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzati erők nekiláttak egy új alkotmány előkészítésének. A Fidesz stratégiai döntéshozói már nagyon régóta készültek arra, hogy a *status quo* gazdasági, politikai, szellemi elitje által kialakított kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt posztkommunista struktúrák”<sup>[1]</sup> erejét megtörjék. A nemzeti-konzervatív oldalhoz eszmeileg közel álló elemzők visszatérően hangoztatták írásaikban, „ami a jogállam javára végbement a többpárti parlamentarizmus viszsaszorításával, az ma már a demokrácia félig-meddig megfojtásaként értékelhető”.<sup>[2]</sup> Úgy vélték, hogy az alkotmányos berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért vissza kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Számos javaslatot fogalmaztak meg az alkotmányjogi rendszer átalakítására és az új alkotmányi szabályozási innovációira.<sup>[3]</sup> Egyes elemzések radikális szakítást java-

[1] A fogalom bevezetése a politikai diskurzusba Tellér Gyulához köthető, aki így jellemezte az első szabadon választott kormányt leváltó szocialista-liberális koalíciót: „Az 1994-ben koalícióra lépő felek mögött hatalmas gazdasági és társadalmi erők álltak. Az egyik oldalon a pénzügyi-igazgatási apparátus a két évtized alatt a valutaalapi recept szerint felépített s a mindenkor kormányok mozgásterét megszabó gazdaságműködtető és -finanszírozó konstrukcióival, a három uzsorakörrel, a másikon az MSZP pártklientúrája a maga jelentős vagyoni és kapcsolati erőt koncentráló hálójával, a »megalvadt struktúrákkal«. A felszínen ezekből a mélyben működő s az egész mozgást meghatározó erőkből viszonylag kevés látszott.” (Tellér, 1999, 51.).

[2] Pokol Béla szerint „Hiába kerül hatalomra az elsöpört korábbi kormánytöbbség helyett a társadalom változtatási akaratának megvalósítására akármilyen nagy törvényhozási többség, gúzsba van kötve a törvényhozás terén egy kb. húszezer oldalas alkotmánybírói döntésgyűjtemény részletes előírásai által, melyek ráadásul sokféleképpen értelmezhetők, így soha nem lehet biztos egy kormánytöbbség, hogy meg tudja valósítani akaratát.” (Pokol, 2011, 451.).

[3] A már említett tanulmányában Pokol Béla javaslatot tesz az alkotmányos alapjogok és kötelezettségek pontosabb normatív tartalmára, az AB jogkörének és működésének jelentős átalakításra, a bírói szervezeti hierarchia és bírói kinevezési rendszer átgondolására, valamint az új alkotmány értelmezésének olyan garanciáira, amelyek kordába szorítják a „láthatatlan alkotmány” alkalmazását (Pokol, 2011, 455.).

soltak az elmúlt időkkel, a Szent Korona joghatóságának rehabilitálását, a történeti alkotmány kiiktatásával megszakított közjogi kontinuitás visszaállítását kezdeményezték. Mások zsákutcának nevezték az eddigi jogállami fejlődésünket, és azzal érveltek, hogy: „alkotmányosság, jogállam és joguralom nem keletkezhet másként, mint saját kihívásra adott saját válaszként”,<sup>[4]</sup> ezért éppen itt az ideje annak, hogy felhagyjunk külföldi példák másolásával. A magyar kormányt ért európai támadások hátterében a kormányfő azon törekvése állt, hogy az eljogiasított kérdéseket repolitizálja és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembe ment az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával, vagyis a problémák jogi/bírósági úton történő megoldásával. „Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitás alapuló elvvel.”<sup>[5]</sup> Valójában a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét ez az argumentáció adja.

Az Alaptörvény elfogadása és annak módosításai azt mutatják, hogy a nemzeti-konzervatív kormánytöbbség kihasználta az „alkotmányozási pillanatot”,<sup>[6]</sup> számos ponton az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos kritikákra építve a rendszerváltoztatást követő időszak legnagyobb mértékű átalakítását hajtotta végre a magyar jogrendszer tartalmában és struktúrájában. Pontosan egy évvel a 2010-es parlamenti választásokat követően elfogadott Alaptörvény – már nevében is – a régi elit paktumaira épült rendszerrel való szakítást akarta szimbolizálni. Egy olyan új politikai generáció jelentette be helyfoglalási igényét, amelyet nem kötnek a korábbi időszak kompromisszumai, nem fogadja el a történeti alkotmány „hatályon kívül helyezését,” fontosnak tartja a család közösségfenntartó szerepét, és nem adja fel a nemzet határváltoztatások nélküli újraegyesítésének gondolatát. Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti Hitvallás fejezi ki leginkább a szakítást a korábbi, politikai neutralitás-

[4] Varga Csaba írásában rendkívül kritikusan szól az AB felelősségről abban, hogy a jogosultságok túlhangsúlyozásával felborította a jogok és kötelezettségek egyensúlyát, az államot közellenséggé tette, a jogot kiüresítette általa, hogy mentesítette az erkőlctől, rehabilitálta a jogtagadó múlt jogát. Szerinte a jogállamiság „az elmúlt rezsim jogállapotait, szereplőit és az általa megszerzett jogokat részesítette elsődleges védelemben, és azzal, hogy a múltból megszakítatlanul következőként fogta fel, elősegítette a posztkommunizmus erőinek jogi, politikai, társadalmi, szociológiai és gazdasági továbbélését (...) íróasztal-tudósi teoretikus és érzéketlen jogkezelésével kiűzte a jogból a tapasztalat és a gyakorlati bölcsesség erényeit” (Varga, 2011, 488-489.).

[5] Pócza, 2012.

[6] Bruce Ackerman így nevezte el azt az alkotmányozási szituációt, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel, és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai játékszabályokat saját elképzelése szerint átalakítsa. Ld.: Ackerman, 1993, 17.

ra törekvő alkotmányos identitással.<sup>[7]</sup> A politikai alkotmányosság térnyerése szempontjából értelmezhetjük úgy is az Alaptörvény bevezető fejezetét, hogy ez hivatott szimbolizálni a „láthatatlan alkotmány” trónfosztását és a történeti alkotmány-rehabilitálást. Egyfajta visszatérést mutat a tradicionális államisághoz azzal, hogy említést sem tesz a jogállamról, helyette a következő szerepel: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” A Nemzeti Hitvallás nem pusztán érzelmileg igyekszik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésben is kulcsszerephez juthat. Az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A kötelező alkotmányértelmezési triász üzenete – különösen, ha összekapcsoljuk a negyedik alkotmánymódosítással – egyértelműen az alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltása.

Ha számba vesszük a korábbi alkotmányt ért kritikákat, akkor jól látható, hogy az Alaptörvénybe bekerültek a kritikusok által legfontosabbnak tartott hiányosságok. Az alapjogi charta katalógusa mellé beépült a közösségközpontú szabályozás, a jogosultságok mellett megjelentek a polgárok kötelezettségei is, a bíróságok értelmezési kritériumai között ott szerepel a közjónak és a józan észnek való megfelelés, valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának mércéje (28. cikk). Az állam szerepének megerősítése mellett a nemzeti vagyoni elidegenítésének korlátai, valamint a – sokat vitatott – közteherviselési és nyugdíj szabályok is az Alaptörvény részei lettek.

Az új alkotmány érdekes kettősséget mutat: „saját magát a rendszerváltás bevezetőjeként azonosítva – a folytonosságot nem az elmúlt húsz év alkotmányára építi. (...) [R]etorikájában a magyar államiság történelmi gyökereihez való visszatérést sugallja, normatív tartalmában azonban az 1989-es demokratikus Alkotmányhoz kötődik.”<sup>[8]</sup>

A „fülkeforradalom” tehát a politikai alkotmányosság győzelmét hozta. Az alkotmánybírói aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló *super majority*, parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. Az alkotmányozó többség még a választások évében – az Alaptörvény előkészítésével párhuzar-

[7] Szigeti Péter egyik tanulmányában komoly aggodalmát fejezi ki ezzel a gondolati alappal kapcsolatban: „A »Nemzeti hitvallás« szakítás az állam világnézeti-ideológiai semlegességével, mert a magyar jobboldal történelem-érték-érzetét, értékrendjét, felfogását emelte alkotmányos szintre. Ez olyan gondolati alap, amely közel sem ártatlan, s nem tudni, pro futuro mit alapoznak még erre. A 46 év jogfolytonosság tagadással »bűnös kor-bűnös rendszer-bűnös szervezetek-bűnös egyének« logikája jön? A történelem büntetőjogi vádlottak padjára ültetése?” „[a] húsz éven át érvényes hatalommegosztó jogállami konstrukciót új kurzus-építő gubernalista hatalmi állam váltotta fel.” Ld.: Szigeti, 2013, 533., 535.

[8] Ez az ellentmondás még inkább kiténik abból, hogy az Alaptörvény preambuluma kimondja az 1949-es alkotmány „érvénytelenségét”, ugyanakkor a Záró rendelkezések 2. pontja ezzel szöges ellentétben áll, mivel az Alaptörvényt a leváltott demokratikus Alkotmányban foglalt eljárási szabályok alapján fogadták el. Ld.: Jakab – Sonnevend, 2013, 122., 125.

mosan – kilenc alkalommal módosította az Alkotmányt, radikálisan átalakítva a magyar államberendezkedés szerkezetét.<sup>[9]</sup> A módosítások hatalmpolitikai és szimbolikus célokat szolgáltak, erőteljes hangsúlyeltolódást idéztek elő a hatalommegosztás rendszerében, és delegitimálták az 1989-es Alkotmányt.

A hatalommegosztás új rendszerében a legélesebb konfliktusok az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom mezében fellépő, a törvényhozó hatalommal szorosan összenőtt kormányzati főhatalom között alakultak ki.<sup>[10]</sup> Az Alaptörvény készítői szándékaik szerint „gránitszilárdságú” alkotmányt szerettek volna létrehozni. A „forradalmi jogalkotás” demokratikus és szakmai deficiitjei, az Alkotmánybíróság „parttalan jogászkodása” és a Velencei Bizottság mögé bújtt „globalista körök ármánykodása” arra kényszerítette az alkotmányozó többséget, hogy többszöri módosításokkal a politikai kihívásokhoz igazítsa az új Alaptörvény szövegét. A negyedik alkotmánymódosítás után már nem az alkotmányos konfliktusok uralták a politikai napirendet. Ha tájképet szeretnénk festeni a csata után, akkor azt mondhatjuk, hogy a kormányzati többség a maga részéről lezártnak tekintette az alkotmányozás első szakaszát, szándékai szerint konszolidálni akarta a második alkotmányos forradalom vívmányait. Az ellenzék egyfajta „helyreállító alkotmányozásban” gondolkodott, a radikális oldal a ’89-es jogállami alapokhoz való visszatérés mellett érvelt, a mérsékeltebbek pedig a nemzeti-konzervatív oldallal való kiegyezést szorgalmazták. Az alkotmányjogász szakma szakmai konferenciák és tudományos kutatási projektek segítségével igyekezett feldolgozni<sup>[11]</sup> a változásokat.

[9] A módosítások lényegi elemei: az első módosítás az országgyűlési képviselők számának radikális csökkentését irányozta elő, bevezette a miniszterelnök-helyettes intézményét, és megteremtette a kormánytisztviselői státuszt. A második lehetővé tette, hogy önkormányzati képviselői státusszal nem rendelkező személyt is alpolgármesterré választhassanak. A harmadik megváltoztatta az alkotmánybírákat jelölő testület összetételét. A negyedik a közszolgálati média rendszerét alakította át. Az ötödik a bírósági titkárok döntési hatáskörrel való felruházását tette lehetővé. A hatodik a nagy politikai vihart kavart végkielégítések visszamenőleges megadóztatásának a feltételeit teremtette meg. A hetedik a jogalkotási törvény megsemmisítése okán szükségessé vált változtatások végrehajtását szolgálta, többek között az ügyészségi törvényt is átalakítva. A hetedik beemelte a PSZÁF felügyeletét valamint a kormány-megbízotti intézményt az alkotmányba. A nyolcadik az AB jogköreit korlátozta a gazdasági tárgyú törvények tekintetében. A kilencedik beépítette az Alkotmány szövegébe az NMHH intézményét, melynek elnökét kilenc évre a miniszterelnök nevezi ki. A kilencedből hat alkotmánymódosítás egyéni képviselői indítványra történt!

[10] Lásd részletesen: Stumpf, 2019, 5-30.

[11] Az ellenzék nem értékeli komoly alkotmányos ellensúlyként a Költségvetési Tanácsot, hiszen személyi összetétele (MNB elnök, ÁSZ elnök és a Tanács elnöke) hosszú időre biztosítja a fideszes többséget. Tényleges funkciójáról azt gondolják, hogy egy más politikai összetételű parlamenti többség esetén lehetőséget teremt a kormány működésének akadályozására, sőt egy új választás kikényszerítésére is.

## II. ALKOTMÁNYOS PARADIGMAVÁLTÁS, AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, MINT A NEMZETI SZUVERENITÁS ÉS ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS POTENCIÁLIS VÉDŐBÁSTYÁJA

Az Alkotmánybíróság jövőbeni státusza is szóba került a miniszterelnök által létrehozott alkotmányügyi tanácsadó testületében.<sup>[12]</sup> Bár a testület nem gyakorolt érdemi befolyást a folyamatokra, azonban két tagjának, Boros Péternek és Szájer Józsefnek markáns véleménye volt a kezdődő alkotmányozás prioritásairól. Boros Péter volt miniszterelnök részletes belső feljegyzésben érvelt amellett, hogy nincs szükség külön alkotmánybíróságra, kiemelve az Antall-kormány tapasztalatait és hangsúlyozva, hogy nem illeszkedik a magyar közjogi hagyományokba. Szájer József képviselte az angolszász orientációt, építve az angol és amerikai tapasztalatokra és a Sólyom László által vezetett alkotmánybíróság túlzott aktivitását ért szakmai és politikai kritikákra (Varga Csaba, Pokol Béla).

Mindezek alapján nem volt kizárható egy olyan alternatíva, amely az amerikai, decentralizált Supreme Court modellt vette volna át, vagyis a régi/új nevet viselő Kúria lett volna egyben az alkotmánybíráskodás letéteményese. Végül ez a modell nem került érdemi megfontolásra – bár a kormányfő szimpatizált vele –, mert az igazságügyi területért felelős miniszter, és feltehetően Szájer József is túl kockázatosnak tartotta volna az alkotmánybíráskodást ráereszteni a rendes bírósági rendszerre. Azt is nehéz lett volna elmagyarázni a hazai és nemzetközi közvéleménynek, hogy miért kell felszámolni a magának komoly szakmai presztízst kivívó különálló alkotmánybíráskodást.

Az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének 2011. április 18-i elfogadásával döntött az alkotmányos szervezet részleges átalakításáról, a parlamentáris demokrácia alapszerkezete nem változott, a változások legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróságot érintették. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény által létrehozott Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegye az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontroll volt. A rendszerváltoztató ellenzéki erők nyomására bevezetett *actio popularis* intézménye tette alkalmassá a normakontrollnak ezt a típusát arra, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének a legfőbb – önálló hatalmi ágként viselkedő – szerveként funkcionáljon. Az új Abtv-vel<sup>[13]</sup> megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon, az *actio popularisra* épült utólagos absztrakt normakontroll helyét a német mintájú alkotmányjogi panasz vette át. A megváltozott Alkotmánybíróság – az önálló hatalmi ág jellemzőit nagyrészt megőrizve – a bírói hatalmi ág irányába mozdult el annak következtében, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás gyakorlati működését – korábbi szerepéből adódóan – csupán érintőlegesen vizsgáló testület helyett az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé

[12] A testület tagjai voltak: Boros Péter, Pálincás József, Pozsgay Imre, Schöpflin György, Stumpf István (alkotmánybíróvá történt választásáig), Szájer József.

[13] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL.I. törvény, 2012. január 1-el lépett hatályba.

vált. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, valamint ezzel párhuzamosan az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének erőteljes szűkítése ugyanis azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság döntései a bírói hatalmi ág szűrőjén keresztül, illetve annak közreműködésével hatnak a jogrendszerre és a jogalkalmazás valamennyi résztvevőjére. Az Alaptörvény által megváltoztatott karakter ugyanakkor az alkotmánybírói jogalkalmazás újraalkotását is szükségképpen magával hozta, különös figyelmet fordítva arra, hogy az új törvényben biztosítva legyenek az AB bíróságszerűbb működésének a feltételei.

Az új Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv) nem szakított radikálisan az alkotmánybíráskodás korábbi modelljével. Az ideiglenes Alkotmány az Alkotmánybíróság számára jogszabályok vonatkozásában biztosított alkotmányossági felülvizsgálati hatáskört; egyedi ügyben hozott bírósági ítéletet csak arra hivatkozással lehetett alkotmányjogi panasszal (áttételesen) megtámadni, ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Az Alaptörvény kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírósági ítélezés tekintetében: egyrészt előírta, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” [28. cikk]. Másrészt hatáskört adott az Alkotmánybíróságnak, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja – immár nem csak a bíró által alkalmazott jogszabálynak, hanem magának – a bírói döntésnek (tehát a jogértelmezésnek) az Alaptörvénnyel való összhangját. A két szabály szorosan összefügg és egymást erősíti.<sup>[14]</sup>

A jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezésének előkérdése, hogy hogyan értelmezhető megfelelően maga az Alaptörvény. A dokumentum maga ír elő értelmezési szabályokat két külön cikkében, amelyek közül az első csak az Alaptörvényre, a másik a többi jogszabályra is vonatkozik: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, továbbá „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy

a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál-nak” [R] cikk (3) bekezdés, 28. cikk].

A „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozás némiképp problematikus, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények, alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal Magyarország elmúlt bő ezer éves történeti időszakából.<sup>[15]</sup> Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mindezedig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható

[14] Ld. még: Csink – Fröhlich, 2012, 136.

[15] A kifejezés tartalmát, illetve értelmét Rixer Ádám részletesen kibontja könyvében. Ld.: Rixer, 2018, 63-77.

– érvek alátámasztására használta. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat például a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével (bírák függetlensége, illetve elmozdíthatatlansága) való ellentét miatt semmisítette meg, de az indokolásban visszanyúlt az 1869:IV. és az 1871:IX. tc.-ekhez is: “A bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.” Ez – a látszólag feleslegesen dupla vagy díszítő érvelést alkalmazó – indoklás ugyanakkor mintegy mellékesen rávilágít a történeti alkotmány „vívmányai” fogalomnak egy lehetséges és logikus megközelítési módjára: ebben az értelemben a történeti alkotmány írott és íratlan jogi szabályainak tömegéből az minősíthető vívmánynak, amit a mércéül szolgáló demokratikus, jogállami utókor – az ideiglenes Alkotmány, az elmúlt két évtized alkotmánybírói joggyakorlata, továbbá az ezekre ráépülő Alaptörvény – is igazol. Ami a történeti alkotmányra való hivatkozás alkalmazási módjánál számomra sokkalta meglepőbb, hogy az Alaptörvényben található világos parancs ellenére a testület még nem hangolta rá magát, hogy komolyan megfontolja azokat az érveket, amelyek az Alaptörvény és az Alkotmánybíróiságról szóló törvény alkalmazása során az azokban lévő rendelkezések céljuk szerinti és a józan ésszel összhangban álló értelmezését sürgetik. Ehelyett az ideiglenes Alkotmányra és a régi alkotmánybírói törvényre alapított korábbi alkotmánybírói joggyakorlat fél-automatikus átvétele és az Alkotmánybíróiságról szóló törvény szigorú nyelvtani értelmezése dominált.<sup>[16]</sup> A textualizmusról és az originalizmusról szóló amerikai alkotmányjogi vita az új AB törvény elfogadása illetve az Alaptörvény szakmai vitájában még nem szerepelt viszonyítási pontként, de a későbbiek során része lett az alkotmánybíróiságon belüli vitáknak. Antonin Scalia, közelmúltban elhunyt amerikai legfelsőbb bírósági bíró hatással volt a magyar alkotmányjogi gondolkodásra is.<sup>[17]</sup>

Nem kérdés, hogy a 2010-2014 közötti időszak legsúlyosabb közjogi konfliktusa a kétharmados parlamenti többség és az Alkotmánybíróság között zajlott le, noha a konfliktus intenzitása – nem utolsósorban a lassan többségbe kerülő új tagoknak köszönhetően – a ciklus vége felé egyre inkább csillapodott. A politikával foglalkozó szakmai és laikus megfigyelőket valósággal sokkolta az a mód, ahogy a kormányzat és a kétharmados parlamenti többség a magyar politikai és hatalommegosztási rendszer egyik legjelentősebb szereplőjét „térde

[16] Vö. a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez fűzött különvélemény.

[17] Szavai ma is megfontolást érdemelnek: “[a] text should not be construed strictly, and it should not be construed leniently; it should be construed reasonably, to contain all that it fairly means” (Scalia, 1998, 23.) [Kiemelés tőlem]. Még bővebben ld.: Scalia – Garner, 2012.

kényszerítette”. Egyesek szerint az AB kezdetben még a kétharmados parlamenti többség ellenére is képes volt védelmezni az alkotmányosság eszméjét, mások viszont már az AB és a kormányzati többség közötti küzdelmet megnyitó első döntésben az alkotmányos védelmi funkció meggyengülését vélték felfedezni.<sup>[18]</sup> Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság létszámának bővítése, a bírák hivatali idejének növelése és az életkori korlát eltörlése, a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos hatáskör korlátozás, az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának egyértelmű megtiltása, valamint a kötelező alkotmányértelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása jelentős mértékben meggyengítette az AB korábban képviselt alkotmányvédelmi szerepkörét. Az Alaptörvény-módosítások révén sikerült a kormányzó többség számára fontos jogalkotási kérdésektől távolabbra terelni az AB alkotmányos ellenőrző tevékenységét.

Mindezek ellenére a magyar Alkotmánybíróság ma is jelentős hatáskörökkel bíró független alkotmányos intézmény. Jövőjét az határozza meg, hogy a magyar közjogi rendszerben képes lesz-e ellátni az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit, akkor is fellép-e az Alaptörvényben biztosított alapjogok és értékek védelmében, ha ez a kormányzó többségnek nincs ínyére.

Európa és benne Magyarország soha nem látott kihívásokkal kell, hogy megbirkózzon, a politikai viták gyakran alkotmányos köntösben jelennek meg. A magyar Alkotmánybíróságra az a feladat vár, hogy egyensúlyt teremtsen a múlt aktivista öröksége és az Alaptörvény közösséggelví és alkotmányos identitást konstituáló kihívásai között, megvédje nemzeti szuverenitásunk alkotmányos fundamentumait.

Az Európai Unióhoz az ezredforduló után csatlakozott kelet-közép-európai tagállamok, kitérve a szocialista múlt – ideologikus, mindamellett – uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását megformálják, felvállalják és elfogadtassák az Európai Unióval. „Az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt ‘a belépő’ az egységes Európa klubjába.” Jelenleg – különösen a Brexit után – a klub további működése (illetve annak minősége) a tét, ezért most az Európai Unió szempontjából is lényeges, hogy „mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és ‘viseli el’ a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen”.<sup>[19]</sup>

A nemzeti identitásnak mind a kibontásában, mind pedig a védelmében kulcsszerepe van a tagállami, nemzeti alkotmánybíróságoknak. Vitás esetekben végső soron ezeknek az intézményeknek kell tartalommal megtöltenie ezt a jogi fogalmat, s aztán adott esetben azt érvényesítenie is. Ezt a felelősségteljes értelmező tevékenységet azonban a nemzeti alkotmánybíróságoknak nem szükséges, sőt, nem is célszerű teljes elszigeteltségben és csak befelé fordulva elvégezniük, hanem a tagállami alkotmánybíróságok egymás között szoros

[18] Pócza, 2015, 183.

[19] Sulyok, 2014, 48.



együttműködésben, illetve az EUB-val folytatott párbeszédén keresztül végzik a leginkább hatékonyan az ilyen tárgyú alkotmányértelmezést.<sup>[20]</sup>

A Nemzeti Hitvallás szerint „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”. Szent István király ezer éve hozott egy döntést, és az Alaptörvény ezzel a döntéssel vállal kontinuitást. A kontinuitás túl is megy a szimbolikus szinten, hiszen az E) cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében”.

Magyarország alkotmányos identitásának tehát része az európai identitás is. Ennek az identitásnak a nemzetünk számára történő megőrzése és védelme mellett azon kell munkálkodnunk, hogy identitásunkkal gazdagíthassuk a közös európai alkotmányos identitást is.

### III. A JOGI ÉS POLITIKAI KONSTITUCIONALIZMUS A VITÁK KERESZTTÜZÉBEN

Az elmúlt évtizedek alkotmányos gondolkodásának fő sodrát a jogi alkotmányosság jelentette, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek a kialakításában meghatározó szerepet biztosított az írott alkotmányra támaszkodó alapjogvédelemnek.<sup>[21]</sup> A politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bírászkodás viszonylatában a politikai döntéshozatalt tekinti a közösségi cselekvés elsődleges és a végső szó kimondására hivatott fórumnak, korlátozottabb szerepkört szán a bírói testületeknek a közösség életét alapvetően befolyásoló alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntésében.<sup>[22]</sup> A hazai változások értékelését illetően két élesen szembenálló felfogás alakult ki. Az egyik képviselői szerint a magyar alkotmányosság elmozdult a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába.<sup>[23]</sup> A másik megközelítés szerint a „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.<sup>[24]</sup> Újabb a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.<sup>[25]</sup> Álláspontjuk szerint a populista politikai többség önkorlátozás nélküli magatartásával átalakítja a liberális alkotmányosságot illiberálissá, foglyul ejtve az alkotmányossá-

[20] Sulyok, 2018, 48.

[21] A jogi konstitucionalizmus átfogó bemutatását adja Sajó András és Uitz Renáta kötete (Sajó – Uitz, 2017).

[22] A politikai konstitucionalizmus egyik legátfogóbb kifejtését Richard Bellamy könyve adja (Bellamy, 2007). A két alkotmányos megközelítés összehasonlítására tesz kísérletet Stephen Gardbaum (Gardbaum, 2013).

[23] Pócza, 2012; Antal, 2013; Stumpf, 2014.

[24] Kovács, 2015, 205.

[25] Drinóczi – Bien-Kacala, 2019, 1140-1166.

got és magát az Alkotmányt is a formális és informális alkotmánymódosító-sokkal, az Alkotmánybíróság elfoglalásával. Az „illiberális alkotmányosságot” véleményük szerint a politikai alkotmányosság és az erősen érzelmi alapokon álló nemzeti identitás koncepciója támogatja. Bár a magyar és a lengyel jogrendszer is erősen be van kötve az Európai Unió jogrendszerébe, mégis ezek a folyamatok a jogállam erőzójához és egy autoriter rezsim kialakulásához vezetnek. Más szerzők<sup>[26]</sup> ezt a politikát Cezáriánus politikának nevezték el, amely három pilléren nyugszik: 1. patronázs politika; 2. az állam foglyul ejtése; 3. identitás politika. A parlamenti többség a politikai kommunikációban barátira és ellenségre osztja fel a társadalmat, és a gazdaság működtetésében kulcsszerepet kapnak a patronázs hálózatok, amelyek foglyul ejtik az államot. Ezeknek a dominánsan liberális, alapjogvédő megközelítéseknek a legfontosabb állítás, hogy mind a politikai konstitucionalizmus, mind a nemzeti és alkotmányos identitás teóriája csupán álca a rezsim autoriter természetének és működésének elrejtésére.

#### IV. MEGFONTOLÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A jogállamnak nincs demokratikus alternatívája, és hatékony kormányzást sem lehet stabil alkotmányos alapok nélkül siker esélyével folytatni. Mint ahogy a történeti alkotmányt sem lehetett a magyar közjogi kultúrából kiiktatni, úgy az alkotmánybíróság több, mint húsz éves jogfejlesztő tevékenységét sem lehet kiretusálni a magyar alkotmányos kultúrából. A rendszerváltó politikai elit sem háríthatja át a saját döntés- és megegyezésképtelensége miatti felelősséget a túlzott aktivitást mutató Alkotmánybíróságra. Napjainkban pont fordított helyzet van dolgunk, a kormánytöbbség számos olyan döntést hozott, amelyeknek a társadalmi-gazdasági következményei messzehatóak. Ezekért a felelősség őt terheli, és a választók majd döntenek arról, hogy helyesnek tartják-e ezeket az intézkedéseket. Az Alkotmánybíróságnak nincs kompetenciája a politikai döntések megítélésére, de arra van, hogy az elé kerülő ügyek alkotmányosságát elbírálja, sőt ez alaptörvényi kötelessége. Ha az alkotmányozó többség rövid távú hatalmi érdekek miatt kivonja a költségvetési- és adókérdéseket az alkotmányos kontroll alól, azzal súlyos sebet ejt a jogállamiság és a gazdasági alkotmányosság testén. Amennyiben a neki nem tetsző alkotmánybírósági döntéseket rendszeresen „felülalkotmányozással” érvényteleníti, akkor megbontja az alkotmány egységét és ellentmondásmentességét, magára vonva a visszaélészerű alkotmányozás vádját („*abusive constitutionalism*”).<sup>[27]</sup> A hatalommegosztás rendszerében nem csak a hatalmi ágak elválasztásának, hanem együttműködésének az alkotmányos követelménye is érvényre kell, hogy jusson. Alkotmá-

[26] Sata – Karolewski, 2019.

[27] David Landau amerikai jogász professzor egyik legutóbbi írásában Magyarországot – Venezuela és Kolumbia mellett – hozza példaként a visszaélészerű alkotmányosság esetére (Landau, 2013).

nyozó hatalommal rendelkező parlamenti többség esetén különösen nagy felelősséget visel az egyetlen valós ellensúlyként fellépni képes Alkotmánybíróság. Konszolidált időszakban jobban kitűnik, hogy a nemzeti parlament és kormány milyen nagymértékben kell, hogy támaszkodjon az alkotmányos rend őrére, az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányos intézmények közös érdeke – mondhatnám nemzeti érdek –, hogy az Alaptörvény mögöttes értéktartalma és normatív szabályai elnyerjék a polgárok szimpátiáját, és hajlandók legyenek a szabályokat követni. Ha a rövid távú hatalmi érdekek oltárán feláldozzuk a jogállami értékeket és az alkotmányos stabilitást, azért súlyos árat kell majd fizetnie az egész társadalomnak. A demokratikus jogállamban a hatalommegosztás nem a ki, kit győz le kérdésére, hanem az alkotmányos felelősségvállalás egymást támogató és korlátozó rendszerének mibenlétére és a közjó minél teljesebb szolgálatára kell, hogy választ adjon.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ackerman, Bruce (1993): *We the People. Foundations*. Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Antal Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*. 2013/3. sz.
- Bellamy, Richard (2007): *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bertrand, Mathieu (2018): *A jog a demokrácia ellen? Századvég Kiadó, Budapest.*
- Bihari Mihály (2005): *A magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Brunner, Georg (1992): Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe. In: *Review of Central and Eastern European Law*. 6/1992.
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A régiók óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2013/1. pp. 5-6.
- Deák Ferenc (1865): *Adalék a magyar közjoghöz - Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht” A magyar közjog történelmének szempontjából*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Pest.
- Dorsen, Norman et al. (2003): *Comparative Constitutionalism*. Thomson-West.
- Drinóczi Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? In: *MTA Law Working papers*. 2016/15. sz.
- Drinóczi Tímea (2017): *Alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. MTA TK JTI, Budapest.
- Drinóczi, Tímea – Bien-Kacala, Agnieszka (2019): Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. In: *German Law Journal*. 2019/20. sz.
- Erdős Csaba – Smuk Péter (2017): Parlament és hatalommegosztás. In: Takács Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Gondolat – SZE DFK, Budapest-Győr.
- Erdős Csaba (2011): *Parlamenti autonómia*. Gondolat, Budapest.

- Erdős Csaba (2015): Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest.
- Gardbaum, Stephen (2013): *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Halmai Gábor (1994): *A vélemény szabadság határai*. Atlantisz, Budapest.
- Halmai Gábor (2000): Bevezetés. Az aktivizmus vége? In: Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás kilenc éve*. Fundamentum Könyvek. INDOK, Budapest.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum*. 2013. 1. szám.
- Jakab András – Sonnevend Pál (2013): Kontinuitás hiányosságokkal: Az új magyar Alaptörvény. In: Fejes Zs., Kovács E., Paczolay P., Tóth J. Z. (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat Kiadó, Szeged-Budapest.
- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest.
- Kéri László (2010): *A rendszerváltás krónikája, 1998-2009*. Kossuth Kiadó – Népszabadság, Budapest.
- Kis János (2000): *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. INDOK, Budapest.
- Kovács Ágnes (2015): A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In: Gárdos-Orosz Fruzsina és Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest.
- Kukorelli István (2006): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Landau, David (2013): Abusive Constitutionalism. In: *Davis Law Review*. Vol 47/2013. University of California. (Available at: [lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1\\_Landau.pdf](http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf).)
- Paczolay Péter (2013): „Jó állam-jó jog”. In: Fejes Zs., Kovács E., Paczolay P., Tóth J.Z. (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat Kiadó, Szeged-Budapest.
- Pócza Kálmán (2012): Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. In: *Kommentár*. 2012/5. sz.
- Pócza Kálmán (2015): A többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente László (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG Orac Kiadó, Budapest.
- Pokol Béla (1992): Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. DKMK, Budapest.
- Pokol Béla (2011): Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége. In: Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest.
- Posner, Richard A. (2008): *How Judges Think*. Harvard University Press, Cambridge.
- Rixer Ádám (2018): *A válmány teszt*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Sajó, András – Uitz, Renáta (2017): *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Sata, Robert – Karolewski, Ireneusz Pawel (2019): Caesarian politics in Hungary and Poland. In: *East European Politics*. DOI:10.1080/21599165.2019.

- Scalia, Antonin – Garner, Bryan A. (2012): *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Thomson West, St. Paul.
- Scalia, Antonin (1998): *A Matter of Interpretation*. Princeton University Press, Princeton.
- Smuk Péter (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sólyom László (1997): A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. In: *Fundamentum*. 1997/1. sz. In: Halmi Gábor (2000): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás kilenc éve*. Fundamentum Könyvek, INDOK, Budapest.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Stumpf István (2019): Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai. In: *Parlamenti Szemle*. 2019/4. sz.
- Stumpf István (2020): Kormányzás az új alkotmányos erőterben. In: Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadett (szerk.): *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Stumpf, István (2017): *Reinventing Government. Constitutional Changes in Hungary*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Sulyok Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged.
- Sumpf István (2014): Hatalommegosztás és államszervezet az új Alaptörvényben. In: Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Szigeti Péter (2013): Az alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusokból. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr.
- Tellér Gyula (1999): *Hatalomgyakorlás az MSZP-SZDSZ koalíció idején*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Tóth Gábor Attila (2009): *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Varga Csaba (2006): Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján? In: Hajas Barna, Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici Studia in Honorem Geisea Kilényi Septuagenarii: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, Budapest.
- Varga Csaba (2011): Küzdelem a jogért. In: Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Konrad Adenauer alapítvány, Budapest.



A Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Áldozat utcai avatásán  
Tóth Gabriella, Koppány Attila, Winkler Csaba és Révész T. Mihály alapító.