

NACSA MÓNIKA

„Történeti alkotmányunk vívmányai”: az új Alaptörvény egyes rendelkezéseinek jogértelmezései próbája

Bevezetés

Magyarország 2012. január 1. napján hatályba lépő új Alaptörvénye (továbbiakban Alaptörvény) két pontján tartalmaz rendelkezéseket a „történeti alkotmányunk vívmányaival” kapcsolatban. A Nemzeti Hitvallás politikai deklarációként rögzíti, hogy „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”, míg az Alapvetés rész R) cikk (3) bekezdése értelmében „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A történeti vagy történelminek is nevezett alkotmány befogadása egy új alkotmány szövegébe nem tekinthető a magyar alkotmányjogban teljesen ismeretlen elvárásnak. Trócsányi László az 1996-ban megjelent *Az alkotmányozás elvi kérdései* című tanulmányában a következő elvárásnak adott hangot: „véleményem szerint múltunkat meghatározó törvényeknek alkotmányunkban való rögzítése a haladó hagyományokhoz való kontinuitásunkat fejezhetné ki.”¹ Ez az elvárás visszacsengett az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011 (III.9.) OGY határozatban is, amely szerint „Az Alkotmány preambuluma utaljon legfontosabb alapértékeinkre, a demokrácia, a jogállamiság és az alkotmányosság értékeire. Méltassa ezeréves történelmi múltunkat, a kereszténység szerepét történelmünkben, történeti alkotmányunk értékeit és szerepét.” Tehát, egyértelmű, hogy a modern magyar alkotmányjog tudománya és a jogalkotás is szükségesnek tartja azt, hogy a történeti alkotmány szerephez jusson.

Akkor mégis mi az alapja a sajtóban és a jogtudományban, joggyakorlatban megindult polémiaíáknak, amelyek támadják az Alaptörvény történeti alkotmányunk vívmányaival kapcsolatos rendelkezéseit? Kérdéses és valószínűleg nem túl valószínű, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság vizsgálja annak a jelenlegi Alkotmányhoz viszonyított megfelelőségét a formális logika szabályai szerint. Vizsgálható, hogy az Alaptörvény egelőre még érvényes jogszabályként megfelel-e a jogbiztonság és normavilágosság követelményének?² A belső jogi szempontból problémásnak tekintett rendelkezés azonban nem csak a hazai jogélet gyakorlói és a gyakorlatot figyelők szerint vet fel értelmezési kérdéseket. A Velencei Bizottság 2011. június 20. napján megjelent,

¹ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás elvi kérdései*. In Tóth Károly: *Alkotmány és jogtudomány: tanulmányok*. JATE ÁJTK, Szeged, 1996. 180.

² http://nol.hu/belfold/20110901-adomentesség_a_nemeseknek (2011. 10. 23.)

kifejezetten az Alaptörvényre vonatkozó véleményében a „történeti alkotmányunk vívmányaival” kapcsolatban a tartalom pontatlanságát emelte ki.³ Ezzel együtt persze a sajtó is a maga módján elvégzi a saját alaptörvény-értelmezését.⁴

Nem szabad elfelejteni, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága és az 1989 és 2011 közötti időszakban kialakult alkotmányos gyakorlat bevezette a „láthatatlan alkotmány” koncepcióját, az alkotmánybírák egy része a testület fennállása alatt mindig is hajlott az alkotmány és annak közegével kapcsolatban egy tágabb értelmezési közegben pozicionálni úgy az alkotmányos kérdéseket, mint akár önmagát. Révész Béla A jogállamiság értékeinek alkotmánybíróági paraméterei című munkájában ezt a tágabb közeget „aktívizmusként” aposztrofálta.⁵ Ebben a közegben vagy Sólyom László által használt fogalom szerinti „alkotmányosság kultúrában”⁶ „kreatív alkotmányértelmezéssel”⁷ megtehermenthető a „történeti alkotmányunk vívmányainak” olyan fogalma, amely nem teszi komikussá az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését, egyúttal a jogtudomány és a jog-gyakorlat megalégedésére szolgálhat. Kielégíthető lehet abban a vonatkozásában, hogy a történeti alkotmány jogforrásait számba veszi.⁸ Kielégítő módon tekinti át az azok által szentesített vagy teremtett jogintézményeket.⁹ És ez az értelmezés képes lehet arra, hogy hídként funkcionáljon a történeti alkotmány intézményei és a modern demokrácia értékeinek tekintett eszmék¹⁰ összekapcsolásában.

Jelen tanulmány ezt a két utat tekinti át: egy szigorú, pozitivista és egy tágabb, aktivista értelmezés kereteit. Az előbbi értelmezés sarokkövét a jobbiztonság követelménye jelenti, míg utóbbit, és ez a munka jelentősebb része, a történeti alkotmány jogtudományban kialakult fogalma adja és annak beilleszthetősége a modern magyar alkotmányjogba. Az Alaptörvény jogalkotási forrásai, továbbá az Alkotmánybíróság határozatai és a modern magyar alkotmányjog-tudomány e témát érintő tanulmányai képezik a felhasznált források gerincét.

„Történeti alkotmányunk vívmányai”: pozitivista szemlélettel

Alkotmány, alkotmányosság, alaptörvény: fogalmi tisztázás

Elfogadva a Paczolay Péter által használt alkotmánytipizálást,¹¹ jelen tanulmány szempontjából a tágabb értelemben vett alkotmányfogalom az irányadó. Ennek értelmében az alkotmány nem más, mint „az államszervezet egésze”. A szűkebb értelmű alkotmányfogalom „az állami főhatalom gyakorlását szabályozó és korlátozó jogszabályok összessége.”¹² Ennek tisztázása azért szükséges, mert a sajtó és az egyszerűsítést elfogadni

³ European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion no. 621/2011, Strasbourg 20 June 2011, 7. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) (2011. 10. 2.)

⁴ http://nol.hu/velemeny/20110721-a_torteneti_alkotmany_vivmanyai (2011. 10. 23.), továbbá <http://www.szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany> (2011. 10. 23.).

⁵ RÉVÉSZ Béla: *A jogállamiság értékeinek alkotmánybíróági paraméterei*. In: Tóth Károly (szerk.): Acta Jur. et Pol. Tom. XLVI. Fasc. 3. JATE AJTK, Szeged, 1995. 11.

⁶ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG ORAC Budapest, 2011. Előszó.

⁷ Uo. 168.

⁸ HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybíróági Szemle* 3 (2011). 45.

⁹ VARGA Norbert: Ideiglenesség és jogfolytonosság. Történeti jogintézmények szerepe a magyar alkotmányozásban. *De iurisprudentia et iure publico* V. évf., 2 (2011) 2. www.diip.hu (2011. 10. 23.)

¹⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium XVI-MIN658/2/2011 iromány, elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/03003/03003-0001.pdf> (2011. 10. 23.).

¹¹ PACZOLAY Péter: *A történelmi alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás*. In: Tökécski László (szerk.): Magyar konzervativizmus - hagyomány és jelenkor, Batthyány Lajos Alapítvány, Barankovics István Alapítvány, Budapest, 1994. 29.

¹² Uo. 29.

hajlamos jogászközönség egy része kizárólag a dokumentum-központú értelmezést fogadja be.¹³ Ilyen alapokon könnyen belátható, nehezebben magyarázható és érthető, hogy a magyar történeti alkotmány alatt valójában mit értek a fogalom megalkotásakor és az azóta eltelt időszakban megjelent forrásokban.

Alkotmánytörténeti értelemben az alkotmány „az állami berendezkedés legfontosabb normáinak egyetlen (alap)törvénybe foglalása, amely tartalmazza az államhatalom gyakorlásának módjára, az állami szervek működésére és egymáshoz való viszonyára, a polgárok jogaira és kötelességeire, illetve az állam jelképeire vonatkozó elveket, szabályokat.”¹⁴ A Kézisztár szerint a 19. században megalkotott alkotmányokban találhatóak „legkisebb közös többszörösnek” tekintető elvek: a hatalmi ágak elválasztása, a képviseleti szerv felsőbbsége a végrehajtó hatalommal szemben, a népképviselőt megteremtése a választójog révén, a törvények primátusa a többi jogszabályhoz képest [...], az állampolgári jogegyenlőség és az emberi jogok deklarálása.”¹⁵ Tehát, az egyértelmű, hogy a fenti elvek absztrakt tételek. Az alkotmányosság mint maxima és az alkotmány elemei között van kapcsolat. A tartalmi alkotmányosság azt jelenti, hogy a jogállamban a berendezkedés feleljen meg bizonyos elveknek, „amelyek alkotmányba foglalása és érvényesítése nélkül az állam nem fogadható el alkotmányos államnak.”¹⁶ A maximák teljesülése praktikusán azt jelenti, hogy az intézmények, amelyek az állam nevében gyakorolják hatalmukat, azok önmaguk számára felállított korlátok között teszik ezt, lényegében az alkotmányosság követelmények a hatalom szempontjából tilalomfák felállítását és megtartását jelenti.

A fogalmi tisztázás a magyar alkotmányjog vonatkozásában is szükséges a következő körülmények miatt: 2012. január 1. napjától Magyarország alkotmányát Alaptörvénynek hívják, valamint ugyancsak 2012. január 1. napjától úgynevezett sarkalatos törvényekkel együtt kívánják az alkotmányos rendszert működtetni.¹⁷ A magyar alkotmánytörténetben „a 19-20. századi közjogtudomány mégis alaptörvénynek mondott néhány, a honi alkotmányos élet szempontjából kiemelkedően fontos jogszabályt.”¹⁸ Ugyancsak a Kézisztár értelmében „A középkorra vonatkozóan ezeket a normákat gyakorta sarkalatos törvényeknek (*leges cardinales*) mondták.”¹⁹ Ezeknek a szabályoknak a katalógusa nem taxatio, azaz nem lehet zárt felsorolást felállítani.²⁰ Annyi biztos, hogy az 1949. évi XX. törvény elfogadását tekintik sarkalatos törvénynek és a történeti alkotmány éráját lezáró mozzanatként.²¹ Kmety Károly A magyar közjog tankönyve című munkájában 1905-ben úgynevezett alaptörvényekről írt.²² Ahogyan írja „Nagy princípiumok valósítói ez alaptörvények, melyeket hosszú megszokás vagy kiküzdésük nehézsége stb. különösen becseccé tesz s melyekből kiindul az illető életviszonyokat érintő későbbi törvényhozás is.”²³ Tehát, a magyar alkotmányosságban több, egymásra rímelő, többé-kevésbé egységes rendszert alkotó alaptörvény/sarkalatos törvény képezte a közjogi struktúra alapját.

¹³ http://nol.hu/velemeny/20110721-a_torteneti_alkotmany_vivmanyai (2011. 10. 23.) Továbbá <http://www.szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany> (2011. 10. 23.)

¹⁴ POMOGYI László: *Magyar Alkotmány- és Jogtörténeti Kézisztár*. Budapest, 2008. 23.

¹⁵ Uo. 23.

¹⁶ LAMM Vanda – PESCHAKA Vilmos (szerk.): *Jogi Lexikon*. Complex Kiadó és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 34.

¹⁷ JAKAB, 2011. 173-176.

¹⁸ POMOGYI, 2008. 24.

¹⁹ Uo. 24.

²⁰ HORVÁTH, 2011. 46.

²¹ PACZOLAY, 1994. 32.

²² KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Politzer, Budapest, 1905. 15.

²³ Uo. 17.

A fogalmi tisztázás azért lényeges, mert 2012. január 1. napjától lesz Magyarországon egy, a jogforrási hierarchia csúcán álló jogszabály, amelyet egyes számban Alaptörvénynek nevezünk, tartalmában alkotmány. Ehhez a jogszabályhoz az Alkotmánybíróság és a többi jogalkalmazó szerv az elmúlt 21 esztendő gyakorlatával fog viszonyulni. Majd, az Alaptörvény mellé az alkotmányos rendszer működtetése érdekében sarkalatos (avagy a jogtudomány által alaptörvényként ismert) törvényeket állítanak. Ezeket azonban a joggyakorlat nem az Alaptörvény szintjén fogja kezelni, hiszen a korábban kétharmados törvényként ismert jogforrások helyét foglalják majd el. Valószínűleg a számuk is növekedni fog.²⁴ Összegezve tehát az történt, hogy a jogalkotó, elfogadva a Jhering-féle jogforrási hierarchia tételét, összhangban a német Grundgesetz fogalmával, megalkotta Magyarország Alaptörvényét, majd emellé vagy ez alá kívánja helyezni azon sarkalatos törvényeket, amelyek fogalmát a magyar alkotmánytörténet azonosítja az alaptörvényekével. Ilyen értelemben tehát egy 20. századi, modern jogtudományi elmélet és egy, a magyar alkotmánytörténetben a 17. századtól alkalmazott tétel és fogalom összemosása valósult meg.

A fenti tétel tűnhet a fogalmi jogászkodás túlhajtásának is, de a kialakult helyzet az Alkotmánybíróság működésén fordul: ugyanis a magyar Alkotmánybíróság működésének kezdete óta kizárja annak lehetőségét, hogy az alkotmány egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgálja.²⁵ Valószínűsíthető, hogy az Alaptörvénnyel szemben is érvényesül ez a *polícy*. Ha azonban a sarkalatos törvények az Alaptörvény mellett vagy az alatt elfoglalt helyükön az alkotmányos berendezkedés működését szolgálják, akkor további pontosítás hiányában a struktúra mindenképpen felveti annak a kérdését, hogy ezek alapján a sarkalatos törvények vizsgálatára sem vállalkozhat az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor a kérdésre részben maga az Alaptörvény adja meg a választ, tekintve, hogy az Alaptörvény módosításához az „országgyűlési képviselők kétharmadának” igenlő szavazata kell, míg a sarkalatos törvények módosítása a „jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának” igen szavazatával lehetséges.²⁶ Így, összességében a jogalkotó által alkalmazásra szánt szabályok alakilag félreérthetőek, anyagi értelemben azonban egyértelműen alá-fölérendeltségi viszonyt teremt az Alaptörvény és a sarkalatos törvények között.

Az Alaptörvény rendelkezéseiről tételesen: Nemzeti Hitvallás, Alapvetés R) cikk (3)

A Nemzeti Hitvallás új fogalomként kerül bevezetésre az alkotmányjogban. A preambulum alapvetően egy, az adott társadalmi-gazdasági-jogi környezetben kialakult állapot összefoglalása.

Jogforrási szempontból azonban a preambulum és alkotmány többi része között van egy lényeges különbség: a preambulum nem minősül kikényszeríthető normának. Ezért nem is várható a preambulumtól, hogy norma pontosságú szöveg legyen. Az európai államok alkotmányainak preambulumai javarészt emelkedett, helyenként patetikus szövegek.²⁷ Így a „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait” fordulat tekinthető egy ünnepélyes kinyilvánításnak és nem többnek. Ám a jogalkotó a preambulum mellett a normaszövegben is rendelkezett „történeti alkotmányunk vívmányairól.” A jogalkotó az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésében az Alaptörvény értelmezésekor úgy döntött, hogy annak rendelkezéseit „azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ez a rendelkezés az

²⁴ Az Országgyűlés 2011 őszi ülészakájában 32 sarkalatos törvénytervezet került beterjesztésre.

²⁵ RÉVÉSZ, 1995. 16. Az első, erre vonatkozó alkotmánybíróági döntés: 23/1994 (IV.29.) AB határozat.

²⁶ Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés, Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés.

²⁷ JAKAB, 2011. 182.

Alaptörvény legvitatottabb rendelkezései közé tartozik.²⁸

A teljesség érdekében azonban át kell tekinteni az alkotmányozás folyamatában született egyes módosító javaslatokat. Volt olyan törekvés, amely a Nemzeti Hitvallás vonatkozó részét módosítani kívánta, ám az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának egyharmada sem támogatta a módosító indítványt, így végül maradt az eredeti szöveg. A módosító javaslat értelmében a következő szöveg lépett volna a korábbi helyébe: „Megbecsüléssel értékeljük történeti alkotmányunk formálódásában a polgári demokrácia rendszerét először kinyilatkoztató, Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvényt.”²⁹ Véleményem szerint ez a szöveg alkalmasabb lett volna annak a szándéknak az artikulációjára, amely aztán formát nyert a végleges Alaptörvény-szövegben.

Alapvetés R) cikk (3): kikényszeríthetőség

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése azért vitatott normatani szempontból, mert ad 1. az alkotmányozó³⁰ nem határozta meg, hogy mit ért „történeti alkotmányunk vívmányain”, ad 2. egy meg nem határozott tartalmú fogalomhoz kell igazítani az Alaptörvény értelmezését, ad 3. egy pontatlan tartalmú norma kikényszeríthetővé válik, ami bizonytalanságot szülhet a jogalkalmazásban, ad 4. egy tartalmi ismétlés történik az R) cikk (3) bekezdésben.

Ad 1. A T/2627. számú iromány 2011. március 14. napján történt beterjesztését megelőzően az eredeti szándék az volt, ahogyan az az Országgyűlés határozatából is látható, hogy az új alkotmány preambuluma „Méltassa ezeréves történelmi múltunkat, a kereszténység szerepét történelmünkben, történeti alkotmányunk értékeit és szerepét.”³¹ Ehhez képest az alkotmányozó az iromány beterjesztésekor a korábbi szándékától eltérően már egy olyan tartalmú Alaptörvény-tervezetet terjesztett be, amely messze túlmutatott az eredeti elképzeléseken: az eredeti tervezet tartalmazta a „történeti alkotmányunk vívmányaihoz” konform értelmezés tételét.³² Az erre vonatkozó rendelkezéstervezettel kapcsolatban aztán nem került beterjesztésre sem módosító javaslat, sem kapcsolódó módosító javaslat és a zárószavazás előtti javaslatok sem tartalmaztak indítványt a tartalmi változtatásra.³³ Így lényegében a T/2627. számú iromány „történeti alkotmányunk vívmányaira” vonatkozó szabályai az Alaptörvény részévé váltak anélkül, hogy a jogalkotó a javaslat eredeti szövegének vonatkozó részéhez bármilyen fogódzót adott volna.

Ad 2., Ad 3. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése a Velencei Bizottság³⁴ szerint problémás. Ahogyan a 2011. június 20. napján nyilvánosságra hozott állásfoglalásában megfogalmazza a testület: a történeti alkotmány koncepciója, annak megjelenése az Alaptörvényben bizonytalanságot eredményez az Alaptörvény értelmezésében. A „történeti alkotmány vívmányaira” vonatkozóan nincs egyértelmű definíció.³⁵ A testület állásfoglalása

²⁸ Uo. 198.

²⁹ T/2627/102. szám Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ajánlása Magyarország Alaptörvénye címmel benyújtott T/2627. számú törvényjavaslat részletes vitájához.

³⁰ Ide értendő: a jogalkotást kezdeményező, továbbá maga a jogalkotó szerv is.

³¹ 9/2011. (III.9.) OGY határozat, Complex Jogi Adatbázis, a megszületett országgyűlési határozat a preambuluma vonatkozóan az Alkotmányelőkészítő eseti Bizottság által beterjesztett javaslat tartalmának megfelelően rendelkezik (H/2057. számú iromány).

³² T/2627. számú iromány (2011. 03. 14.), elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egyszP_CKL=39&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=2627&P_FOTIP=null (2011. 10. 11.)

³³ A T/2627. számú irományban eredetileg a Q) cikk rendelkezett a „történeti alkotmány vívmányainak” megfelelő értelmezésről, majd a zárószavazás előtti javaslat az Alapvetés cikkeinek átsorolását indítványozta.

³⁴ Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó, véleményező szerve.

³⁵ European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion no. 621/2011, Strasbourg, 20 June 2011, 7. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) (2011. 10. 23.)

a Nemzeti Hitvallás vonatkozásában is említést tesz arról, hogy a történeti alkotmány fogalmának megjelenése azért problémás, mert álláspontjuk szerint ennek a fogalomnak nincs egyértelmű meghatározása és a tartalmát illetően sincs egyetértés abban, mit is jelent.³⁶ A Nemzeti Hitvallásra vonatkozó kritika kiemeli, hogy az annak megfelelő értelmezés lényegében a politikai deklarációt kikényszeríthető norma erejére emeli.³⁷

Itt érdemes megnézni pontosan az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésében foglaltakat: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A teleologikus értelmezés nem hordoz magában újdonságot. A Nemzeti Hitvallásnak megfelelő értelmezés jogtechnikai értelemben valóban problémás: a preambulum kikényszeríthető normává vált, amely azt jelenti, hogy a jogalkotónak bizonyos sztenderdeket kell(ett volna) teljesítenie. Ezzel együtt akarva vagy akaratlanul az alkotmányozó ismétli önmagát: ha a Nemzeti Hitvallás értelmében a jogrend tiszteletben tartja „történeti alkotmányunk vívmányait”, akkor a Nemzeti Hitvallásnak megfelelő értelmezés azt jelenti, hogy a „történeti alkotmány vívmányainak” tiszteletben tartására figyelemmel is történik az értelmezés. Tehát, ha nem a nyomtatékosítás szándékával került a „történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni” fordulat az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésébe, akkor ez az ismétlés minimum nem elégs, de inkább tekinthető jogalkotási hibának.

Normavilágosság, jogbiztonság követelményéről

Az Alkotmánybíróság az elmúlt huszonegy évben több döntésében is körüljárta a jogállamisággal, jogbiztonsággal összefüggésben a jogszabályokra vonatkozó elvárásokat.³⁸ Ennek értelmében a „jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.”³⁹ A jogbiztonság az „alapvető jogi értékek egyike, a törvényességhez s általában a jogszabályok betartásához fűződő egyéni és közösségi érdekek kifejezője.”⁴⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.”⁴¹ Az egyik legfontosabb jellemzője a jogbiztonság követelményének megfelelő jogszabálynak, hogy a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoz.⁴²

A jelen helyzetet vizsgálva megállapítható, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései általános jellegűek. Ezzel kapcsolatban tehát azt kell az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata fényében megnézni, hogy az általános tartalmú normák milyen ismérvek mentén tekinthetők a jogbiztonság szempontjából megfelelőnek. Ugyancsak a 41/2008 (IV. 17.) AB határozat tartalmaz iránymutatást erre vonatkozóan: „Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot.”⁴³

Ha a normák értelmezését egy térbe helyeznénk, akkor az Alaptörvény vonatkozó részeivel kapcsolatban azt kell eldönteni, hogy azok a jogbiztonságot sértőek, vagy még a jogalkotói értelmezés által pontosíthatóak. Ennek a kérdésnek az eldöntésére az

³⁶ Uo. 8.

³⁷ Uo. 8.

³⁸ 41/2008 (IV. 17.) AB határozat, 66/2006 (XI. 29.) AB határozat, 9/1992 (I. 30.) AB határozat.

³⁹ 41/2008 (IV. 17.) AB határozat.

⁴⁰ LAMM – PESCHKA, 2009. 338.

⁴¹ 41/2008 (IV. 17.) AB határozat.

⁴² ABH 1992. 135, 142.

⁴³ ABH 1993. 607, 608.

Alkotmánybíróság jogosult. Bár a korábbi gyakorlat az 1949. évi XX. törvény magyarázatára épült, ugyanakkor bizonyos, alkotmányos elvek vélhetően tovább élnek az Alaptörvény hatályba lépését követően is. Tehát, ez a mérlegelési metódus meg kell, hogy jelenjen az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása és az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésével kapcsolatban is.

Az Alkotmánybíróság önkorlátozásáról

Nem kétséges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban a jogi kritikák egy része megalapozott. Azonban az alkotmányosság és az alkotmányos berendezkedés sajátosságai a kérdéses rendelkezések megtartása irányába mutatnak az alábbiak miatt: ad 1. az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánnyal kapcsolatban önkorlátozó: a testület sem az alkotmányt, sem a hozzá kapcsolódó módosításokat nem vizsgálja, ad 2. az alkotmányozó az Alaptörvény elfogadásával deklarálta, hogy az új berendezkedés alapjait akarta megteremteni, ezért az Alaptörvény hatályba lépését követő gyors módosítás alááshatná azt a politikai, jogi helyzetet, amelyben az Alaptörvény született, ad 3. nem idegen a jogalkalmazótól az aktivista gyakorlat, amellyel kiküszöbölhető a fenti-ekben kibontott probléma.

Ad 1. Az Alkotmánybíróság a 23/1994 (IV. 29) AB határozatban a következőképpen értelt: „Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” Az Országgyűlés által tárgyalat és elfogadásra kerülő, az Alkotmánybíróságról szóló jogszabály tervezete értelmében pedig az Alkotmánybíróságot a jövőben kizárólag értelmezési jog illeti majd meg az Alaptörvény vonatkozásában.⁴⁴

Ad 2. Az alkotmányozás folyamatát megelőzően a politikai kommunikáció a „nemzetközi fülek” számára is érthető módon az új Alaptörvény elfogadásával egy új illetve megújított rendszer megteremtését tűzte ki célul.⁴⁵ A jelenlegi politikai realitás sem abba az irányba mutat, hogy a még nem hatályos, de érvényes Alaptörvénnyel szemben támasztott kritikák alapján akár 2012. január 1. napját megelőzően, akár a hatályba lépést követően a közeljövőben alapvetően vizsgálná felül a jogalkotó a normát.

Ad 3. Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény értelmezésére hivatott testület, az elmúlt két évtizedben nem csak a szigorú jogszabály értelmezéssel szolgálta az alkotmányosság biztosítását. A testület aktivista szemléletével megteremtette annak a lehetőségét, hogy tágítsa, amennyiben szükséges egy-egy jogszabályhelynek az értelmezési terét. Az Alkotmánybíróság aktivista jogértelmezése alkalmas lehet arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései jelenlegi tartalmukban illeszkedjenek az alkotmányosság követelményéhez.

„Történeti alkotmányunk vívmányai”: aktivista szemlélettel

Az új Alaptörvény rendelkezéseinek befogadása a jogrendszerbe több értelmezés alkalmazásával lehetséges. A tanulmány jelen részében áttekintésre kerül, hogy az alkotmányozó és a jogtudomány hogyan töltötte ki a történeti alkotmány fogalmát tartalommal. A tartalom alapján pedig adódik a kérdés: meghatározható-e, mit jelent „történeti alkotmányunk vívmányai”?

⁴⁴ T/4424 Az Alkotmánybíróságról, elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/04424/04424.pdf> (2011. 11. 6.).

⁴⁵ European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion no. 621/2011, Strasbourg 20 June 2011, 3. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) (2011. 10. 23.).

A jogalkotói szándék artikulációja

A T/2627. számú törvényjavaslat beterjesztéséhez kapcsolódó előterjesztői exposé és a képviselői felszólalások alkalmasak arra, hogy láthatóvá váljon, a jogalkotó mit tekint történeti alkotmánynak.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter a következőképp exponálta a történeti alkotmány kérdését: „a történeti alkotmány, mint kérdés állandóan itt van az alkotmányozás során, felmerül. Gaudi-Nagy képviselőtársam is említette az 1949. évi XX. törvényt, a történeti alkotmány és a most születő alkotmány - illetve alaptörvény, hogy pontosabban fogalmazzunk - egymáshoz való viszonyát, és az a kérdés, hogy a most megalkotandó alaptörvényt hol tudjuk elhelyezni a magyar közjogi történelemben.” A jogalkotó olvasatában a történeti alkotmányt az alábbiak szerint lehet megfogni: „ha megnézzük a történeti alkotmányt, az is tulajdonképpen törvényes szokások, jogszokások és törvények összessége volt, úgynevezett alaptörvények vagy sarkalatos törvények összessége, plusz még valami [...] az alkotmányosság szelleme; az a hit, hogy az alkotmány és az alkotmányosság nemcsak szavak összessége, nemcsak szakaszok, fejezetek és jogi normák összessége, hanem valami ennél több. Valami olyan szellem, nevezhetjük a joguralom szellemének, nevezhetjük a jogállamiságnak, nevezhetjük az alkotmányosságnak, amely konszenzusnak örvend, még ha ki nem is mondjuk, ha egészen pontosan definiálni nem is tudjuk, de ha sérelem éri, akkor pontosan tudjuk, hogy miről van szó.”⁴⁶ A képviselői felszólalások a történeti alkotmány fogalmát, az 1949. évi XX. törvénnyel megvalósuló cezúrát, valamint a jogfolytonosságot egy logikai kapcsolatban említik.⁴⁷ A felszólalások egy része értelmében az 1949. évi XX. törvénnyel megvalósult berendezkedés törést jelentett az addig kialakult történeti alkotmányban, amellyel a kapcsolatot, avagy a jogfolytonosságot az új Alaptörvény teremti meg.⁴⁸

Az előterjesztői exposé szintén a jogalkotó szándékának megismerésére alkalmas forrás: Kővér László, az Országgyűlés elnöke a javaslat beterjesztése kapcsán szintén az új Alaptörvény elfogadásában látta a történeti alkotmány helyreállítását.⁴⁹ A történeti alkotmány és az új Alaptörvény közötti kapcsolat az alábbiakban került megvilágításra: „önmagát [...] mint Magyarország első egységes alaptörvényét határozza meg, amely maga is része az ezeréves történeti alkotmánynak, és amely részévé teszi ezen jogi, szellemi és erkölcsi konstrukciónak azon majdan kétharmados képviselői szavazattöbbséggel elfogadandó vagy módosítandó sarkalatos törvényeket is, amelyek kiteljesítik közjogi berendezkedésünk újjáalakítását.”⁵⁰

Ami egyértelmű az alkotmányozó oldaláról: a történeti alkotmány koncepcióját a mai jogrendben is érvényülő fogalomként használja. A történeti alkotmány és az új Alaptörvény közötti kapcsolatot az 1949. évi XX. törvénnyel szemben állítja fel axiómaként. Ezt az érvelést támasztja alá az Alaptörvény azon rendelkezése is, amely szerint „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. [...] Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990.

⁴⁶ Képviselői felszólalások a Magyarország Alaptörvénye címmel előterjesztett T/2627. törvényjavaslatról, Complex Jogi Adatbázis.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Így különösen: Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, Dr. Ángyán József vidékfejlesztési miniszteriumi államtitkár, DR. Lanczendorfer Erzsébet képviselő, Szatmáry Kristóf képviselő.

⁴⁹ Előterjesztő exposé a Magyarország Alaptörvénye címmel előterjesztett T/2627. Törvényjavaslatról, Complex Jogi Adatbázis.

⁵⁰ Uo.

május másodiktól, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”⁵¹

Ezekre figyelemmel a történeti alkotmány és az új Alaptörvény közötti kapcsolat hangsúlyozása szimbolika. Azaz a Nemzeti Hitvallás politikai deklarációjához igazodó érvelés és nem közjogi elv.

Az alkotmányozó oldaláról a „történeti alkotmányunk vívmányainak” fogalmához a közigazgatási és igazságügyi miniszter által adott válasz jelent kiindulási alapot: „az Alaptörvény értelmében a történeti alkotmány vívmányai körébe azok a szabályok sorolhatók, amelyek összeegyeztethetők magával az Alaptörvénnyel, valamint Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel, ide értve az Európai Unió jogát is. Így a történeti alkotmány vívmányai olyan alkotmányjogi fogalmakban foglalhatók össze, mint a nemzeti függetlenség, a népszuverenitás, a joguralom, a hatalmi ágak elválasztása, a jogegyenlőség, vagy az önkényes hatalomgyakorlás tilalma.”⁵² A miniszter által adott fogalom tartalmát tekintve nem különbözik túl sokban a jogbiztonság fogalmi elemeitől. Továbbá, az is egyértelmű a képviselői kérdésre adott válaszból, hogy a miniszter olvasatában „történeti alkotmányunk vívmányait” megszorító módon kell értelmezni és csak olyan módon, hogy az a vállalt jogharmonizációs kötelezettségeinket ne sértse. Tehát, „történeti alkotmányunk vívmányai” olyan, a jogbiztonság körébe tartozó elvek, amelyek megfelelnek Magyarország jogharmonizációs kötelezettségeinek.

A jogtudomány által exponált szempontokról

1989 óta nem a 2010/2011-es alkotmányozás volt az első alkalom arra, hogy a jogtudomány az alkotmányozás és esetleg a történeti alkotmány vonatkozásában kifejtse álláspontját. Az 1996-os közjogi helyzetben több alkotmánytervezet is született és a jogtudomány is hozzájárult a téma feldolgozásához.

Ruszoly József *Alkotmány és hagyomány, Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálatra* című munkájában áttekintését adta azoknak az intézményeknek, amelyeket álláspontja szerint a jelen kor alkotmányozása során is figyelembe kell venni.⁵³ Kiemelten foglalkozik a magyar önkormányzatiság jellegével,⁵⁴ a főbb állami orgánumokkal és javaslatot tesz bizonyos fogalmi visszatérésekre is. Így az alispán és a Kúria megnevezések régi-új használatát javasolja.⁵⁵ A jelenlegi jogalkotási folyamatban a fenti javaslatok érvényesülésére van esély, figyelemmel a sarkalatos törvények, így különösen a közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszer átalakítását célzó sarkalatos törvényekre.

Varga Norbert *Ideiglenesség és jogfolytonosság. Történeti jogintézmények szerepe a magyar alkotmányozásban* című tanulmányában felhívta a figyelmet arra, hogy a „történeti jogintézményeknek az alkotmányozás folyamatában” lehet szerepe.⁵⁶ A Közigazgatási Bíróságra vonatkozó áttekintés előremutató, hiszen az új Alaptörvény megteremti annak lehetőségét, hogy az eddig ismert igazságszolgáltatási struktúrától eltérően önálló közigazgatási bíráskodás valósuljon meg Magyarországon.

A sarkalatos törvény kialakulásának és az országgyűlés hatalmi potenciáljának kialakulására Bónis György *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban* című

⁵¹ Alaptörvény Nemzeti Hitvallás.

⁵² XVI-MIN/58/2/2011. számú iromány, elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/03003/03003-0001.pdf> (2011. 11. 6.).

⁵³ RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány, Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálatra*. In: Ruszoly József: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok*, JATE Press, Szeged, 1997. 267.

⁵⁴ Ezzel a jogintézménnyel részletesen Stipta István tudományos munkássága foglalkozik.

⁵⁵ RUSZOLY, 1997. 278., 282.

⁵⁶ VARGA, 2011. 5. (2011. 10. 11.).

munkájában mutat rá, amely alapján válik valóban érthetővé, hogy az országgyűlés mint jogintézmény és az általa alkotott szabályok, a törvények miként formáltak a történeti alkotmányt, ahogy Bónis György fogalmaz: „Magyar viszonylatban is a kiváltságokból kell elindulnunk, ha az alkotmány első lépéseit keressük.”⁵⁷ Itt érdemes megemlíteni, hogy a törvényhozásra vonatkozóan a jogalkotó fontolóra vette az alkotmányozás során a kétkamarás jelleg ismételt alkalmazását, ám végül az Alaptörvény maradt az egykamarás megoldásnál.⁵⁸

Ugyancsak a magyar közjogi berendezkedés történeti áttekintését adta Zlinszky János Történeti alkotmányunk fejlődése I., II. című munkáiban. A jogintézmények elemzése mentén a következő módon összegezte a történet alkotmányra vonatkozó gondolatokat: „Ha nemzeti kultúránk értékes részeként fel kívánjuk a jövő építésénél használni történelmi alkotmányosságunkat, először ki kell bontani a feledés homályából, újra meg kell tanulni. Mégpedig jól és lényeglátón. Nem a formán múlik a kérdés. Nem a szent korona, mint tárgy kultuszán, nem is azon, hány kamarás a törvényhozás. Nem is az alkotmány törvéyszámán. A szabadság-felelősség kapcsolatot kell tudatosítani, a pluralizmus helyébe a polgári értékek megkerülhetetlen rendjét tenni és jog útján is védeni, de főleg a közvéleményt meggyőzni arról, hogy az értékek helyes rendje, az erkölcs és jog tartalmi kapcsolata gazdaságilag is, szellemileg is könnyebbé teszi a haladást a jobb lét felé. Meggyőzni a hatalom birtokosait, a választókat arról, hogy ez az út nemcsak könnyebb, hanem az egyedül célravezető is.”⁵⁹

A fentiekben bemutatásra került példákon keresztül is egyértelműen látható, hogy a tudományos gondolkodás a történeti alkotmánnyal kapcsolatban mindig jogintézményekben, rendszerekben gondolkodik.

„Történeti alkotmányunk vívmányai” kapcsán nem csak a jogalkotói és a jogtörténeti szemlélet jelenthet fogódzót. Ahogyan Sólyom László írja: „A minősítés alapja azonban nem pusztán az alkotmányszöveg, hanem az ország mélyen begyökerezett alkotmányos kultúrájának egésze. (Ugyanez tartja fenn és működteti az íratlan, történeti alkotmányokat is.)”⁶⁰ Ennek az alkotmányos kultúrának pedig részét képezi a modern alkotmányos gyakorlat is: „semmi nem akadályozza, hogy a „történeti alkotmány vívmányaiba” beleértjük a magyar alkotmányosság 1989 utáni vívmányait is. Márpedig ebbe az Alkotmánybíróság több mint húsz éves gyakorlata is beletartozik.”⁶¹

Van kapcsolat: intézmény és értékek?

Látható, hogy az új Alaptörvény „történeti alkotmányunk vívmányaira” vonatkozó rendelkezései „kreatív értelmezéssel”⁶² kitölthetőek. Jakab András szerint a „történeti alkotmány vívmányaira való utalás jogilag tautologikus, csak szimbolikus szerepe van.”⁶³ Hosszú távú mérlegelése szerint „A történeti alkotmányra való utalásnak ezért érdemi jogkövetkezménye nem lehet, esetleg érvelés-díszítő szereppel előkerülhetnek majd

⁵⁷ BÓNIS György: *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban*. Osiris, Budapest, 2003. 370., 381.

⁵⁸ Erről bővebben: HOMOKI-NAGY Mária: *A magyar országgyűlés fejlődéstörténete az egy- és kétkamarára vonatkozóan* című előadását a Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban című tudományos konferencián tartotta meg 2010. november 12-én a Parlament Felsőházában.

⁵⁹ ZLINSZKY János: Történeti alkotmányunk fejlődése I., II. *Magyar Szemle, Új Folyam* XI. (2002) 2-3., elérhető: http://www.magyar szemle.hu/cikk/torteneti_alkotmanyunk_fejlodese (2011. 10. 11.).

⁶⁰ JAKAB, 2011. 14., 185.

⁶¹ Mit hoz az új alkotmány a gyakorló jogásznak? Interjú dr. Sonnevend Pállal, elérhető: http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_sonnevend.htm (2011. 10. 11.).

⁶² JAKAB, 2011. 168.

⁶³ Uo. 185.

jogtörténeti utalások az AB határozataiban.”⁶⁴ Ha ez így is lesz, akkor viszont az eddig bemutatott források alapján több lehetőség rajzolódik ki az Alaptörvény értelmezésére: „történeti alkotmányunk vívmányaira” lehet a jogbiztonság körébe tartozó elvek gyűjteményeként tekinteni. Ugyancsak lehetséges, hogy a fogalom a korábbi közjogi berendezkedés intézményeinek logikájából, ma is használható elemeiből építkezik. Végül, a Sólyom László által vallott értelemben vett alkotmányos kultúra részeként tekinthetünk rá, amely az Alkotmánybíróság elmúlt két évtizedes gyakorlatát viszi tovább.

A fenti lehetőségek egymást nem zárják ki. Az Alaptörvény szövege, amennyiben a Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésében foglaltakat figyelembe vesszük, esély: esély arra, hogy a jogalkalmazó az egymástól elválasztottnak hitt jogterületeket összekapcsolja, ezzel is megteremtve az új Alaptörvény mind szélesebb társadalmi elfogadottságát.

Az Alaptörvény egyúttal megnyitja annak a lehetőségét, hogy a korábbi jogintézmények és a jogbiztonság elvont elvei között kapcsolatot teremtsen az Alkotmánybíróság gyakorlata.

Összegzés

Tény, hogy az új Alaptörvény elfogadásával nem teremt a jogalkotó teljesen új helyzetet, hiszen annak elfogadása és alkalmazása nem hoz magával egy új államot.⁶⁵ Ugyanakkor bizonyos kérdéseket felvet, amelyekre választ kell adnia a jogrendszernek. Ilyen kérdésnek minősül az is, hogy „történeti alkotmányunk vívmányainak” fogalmát hogyan lehet és kell megtalálnunk. A válasz, miként azt jelen tanulmány is bemutatta, több szempont alapján megadható: elvek, jogintézmények és az elmúlt húsz év alkotmányos kultúrája és alkotmánybírói gyakorlata jelent kapaszkodót.

MÓNIKA NACSA

„The achievements of our historical constitution”: findings about the legal analysis of the provisions of the new hungarian basic law

(Summary)

The present paper is aiming to give an overview on the interpretation of „the achievements of our historical constitution” in the new Fundamental Law of Hungary in effect from 1st January 2012. The new Fundamental Law mentions „the achievements of our historical constitution” twice. At first, it is the National Avowal that emphasizes the honor for the achievements, then the so-called Foundation part of the Fundamental Law tackles down that provisions of the Law must be interpreted in accordance with „the achievements of our historical constitution”. Both the National Avowal and the Foundation part raise questions about the content of „the achievements of our historical constitution”. No exact definition has been created for the content of the phrase so far, so, in general, the secondary sources of law can be called for an answer. In the first part of the paper, critical

⁶⁴ Uo. 199.

⁶⁵ TAKÁCS Péter: Az alkotmány legitimitása. *Alkotmánybírói Szemle* 1 (2011) 58.

aspects of the initiative and the legislation of the new Fundamental Law are observed, while in the second part, sources of legal history and legal theory, and also decisions of the Constitutional Court are evoked in order to give the possible and acceptable interpretation of what is considered to be „the achievements of our historical constitution.”