

ALKOTMÁNY, ALKOTMÁNYOSSÁG I.

2018. február 12.

Chronowski Nóra (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)

AZ ALKOTMÁNYJOG JELLEMZŐI

A jogág különböző elnevezései és azok történelmi meghatározottsága

- közjog (a 2. világháború előtt)
- államjog (a szocializmus idején)
- alkotmányjog (a rendszerváltozást követően)

Az alkotmányjog mint jogág jellemzői

Közjogi jogág, ...

Közjog és magánjog: a kontinentális jogrendszerekre jellemző didaktikus elhatárolás a különböző jogterületekhez sorolt jogviszonyok sajátosságai alapján. Napjainkra a vegyes jogviszonyok, az állami beavatkozás intenzitása miatt a megkülönböztetés kevésbé állja meg a helyét. „A közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam. A társadalmi szerveződések működése, magántársaságok közcélú szerepekben, nonprofit szervezetek aktivitása, vallási közösségek és egyházak közszolgáltatási tevékenysége, a tradicionális közösségek működése más további e körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális intézmények »alulról«, a nemzetközi integrációk »fölről« egészítik ki a hagyományos államkép formáit.”
Horváth M. Tamás: Kié a közjog? (vitaindító) <http://kozjavak.hu/kie-kozjog>

... tárgya az állam-egyén viszonya, az alapvető társadalmi-gazdasági viszonyok, a politikai rendszer, a jogrendszer, az államhatalom szabályozása. Történetileg a hatalom megszelídítéséről szól.

Területek – szabályozási tárgy:

- alkotmányos elvek, alapintézmények, a politikai közösség és az állam önmeghatározása
- a jogrendszer alapjai, jogforrások
- államszervezeti jog
- alapjogok
- alkotmányjogi eljárásjog (eljárások joga)

Formailag, szűk értelemben az alkotmányozás során elfogadott normákat jelenti.

Tartalmilag, tág értelemben: az alkotmányt részletező jogforrások, (alkotmány)bíróági gyakorlat, alkotmányos hagyományok, szokások és kultúra.

Az alkotmányjog forrásai

- alkotmány (a magyar jogban: Magyarország Alaptörvénye, At.)
- a nemzetközi jog és az európai uniós jog releváns szabályai
- törvények (a magyar jog megkülönbözteti a sarkalatos törvényeket és az egyszerű többséggel elfogadott törvényeket; rendeletek, egyes közjogi szervezetszabályozó eszközök mint a parlamenti jogban a házszabály)
- bírói jog (Magyarországon elsősorban az Alkotmánybíróság határozatai), továbbá a nemzetközi és az európai jogalkalmazói gyakorlat (pl. a strasbourgi bíróság határozatai)
- az alkotmányos szokásjog [ld. a brit alkotmányjog szokásnorma-rétegét (*constitutional conventions*, amelyeket a korábbi szokásszerű gyakorlat legitimál), magyar vonatkozásban pl. a parlamenti házszabályt övező gyakorlatot]

A szűk értelemben vett alkotmányjog (alkotmány) szabályozási módszere

- **átfogó** jelleg: az adott társadalmi viszonyok lényeges mozzanatait összefoglaló, ezek jelentős részére kiterjedő szabályozás
- **elsődlegesség**: hierarchikusan magasabb szint, így az alkotmányi normák minden más szabályozást megelőznek a belső jogban
- **alapjaiban** szabályoz: csak a lényegyet, a legfontosabb elemeket és összetevőket érinti

Az alkotmányjog politikai jellege

Az alkotmányjogot más jogágaktól elsősorban tárgyának politikai jellege különbözteti meg.

A politikai karakter erőteljes, mivel az alkotmány keretei között realizálódnak a politikai folyamatok. Az alkotmányjog pozitív (tételes) jogként megállapítja a közhatalom gyakorlásának feltételeit és bírói kontrolljának különféle lehetőségeit.

Az alkotmányjog olyan politikai intézményeket konstituál és szabályoz, amelyekben

- az állam szervezeteileg jelenik meg, és amelyekkel
- az államhatalom gyakorlását és a politikai folyamatokat ösztönzik, és egyben **keretek között tartják, korlátozzák**.

Az alkotmányjog meghatározza a politikai hatalomgyakorlás játékerét, de nem válhat annak játékszerévé – ez különbözteti meg a politikai és a jogi alkotmányosság koncepcióját. *A politikai alkotmányosság elképzelése az alkotmányjog és a politikai szféra viszonyában a politika primátusát vallja, azonban ez nem azt jelenti, hogy a politikai szféra bármit (és mindent) megtehet, mivel az alkotmányos konvenciókból kiformalódó **alkotmányos kultúra** legalább olyan komoly korlát, mint a különféle hatalomkorlátozó jogi szabályok (brit felfogás). A jogi alkotmányosság koncepciója ezzel szemben azt állítja, hogy az alkotmányosságnak van egy olyan jogi magja – többek között hatalommegosztás, jogállamiság és emberi jogok – amelyen nem léphet túl egyszerű döntéssel az alkotmányozó és így ez mag a politikai döntések kemény korlátja.*

Az alkotmányjog mint tudományág

Az alkotmányjog tudománya az alkotmányjog egészét (az alapelveket, az alapjogokat, az alapvető alkotmányos intézményeket) a jogtudomány általános módszereivel (*történeti, összehasonlító, normatív leíró, kritikai értékelő stb.*) vizsgáló tudományág. Az alkotmányjog épít a jogtörténet, a politikatudomány, a jogbölcselet, a jogszociológia, a közigazgatás-tudomány és a nemzetközijog-tudomány eredményeire.

Korszerű trendek: az alapjogi szemlélet, az összehasonlító szemlélet (globális és európai alkotmányosság, az alkotmányos eszmék migrációja), a jogrendszer alkotmányosodása (ld. alkotmányos polgári jog, alkotmányos büntetőjog), az axiológiai (értéktani) megközelítés.

Iskolák (diszkurzív irányzatok): dogmatikai, pozitivisták, empirikus, morális alkotmányelméleti, kritikai, patriotista, komparatista stb.

Alrendszerei pl.: alkotmánytan, jogalkotástan, parlamenti jog, állami egyházjog, összehasonlító alkotmányjog stb.

Hazai szakperiodikák: Fundamentum – Az Emberi Jogok Folyóirata, Közjogi Szemle

Az alkotmányjog mint tantárgy

A jogág és a tudományág keresztmetszete, amely a tudományos eredményekkel alátámasztott alapvető fogalmak elsajátítását, a releváns és aktuális joganyagban való tájékozottságot és alapfokú alkotmányjogi problémák megoldásához szükséges készségek közvetítését szolgálja (ld. előadás és gyakorlat egysége).

AZ ALKOTMÁNY FOGALMA

Fogalmi megközelítések

- **Jogi értelemben közösségi lét jogi alaprendje, a társadalmi együttélés minimálkonszenzusa,** alapvető normatív értékrend (Grundnorm – Hans Kelsen). Mindenre kötelező, a legfőbb jog az államban, amely korlátozza a hatalmat, és garantálja az egyén jogait a közhatalommal szemben. Ezt a felfogást követi a jogi alkotmányosság koncepciója.
- Politikai-szociológiai értelemben a tényleges hatalmi viszonyokat jelenti, de facto hatalmi konstellációt és egyben a legalapvetőbb alkotmányos értékek rögzítését (pl. monarchia vs. köztársaság). E a hatalomelméleti, decizionista megközelítés (Carl Schmitt) leíró jellegű és alkotmányos jogállami keretek között csupán eszmetörténeti jelentősége van. Az alkotmányjogi jogviták a jogi értelemben vett alkotmány fogalomkörében értelmezhetők.

Az alkotmány formai és tartalmi összetevői

Formai, eljárási követelmény, hogy az alkotmányozó az erre irányadó sajátos eljárási rendben fogadja el az alaptörvényt, ideálisan plurális, transzparens, nyitott folyamatban, minimálkonszenzus elérésére törekedve [vö. oktrojált és asszisztált alkotmányozás (pl. 1949. évi bonni alaptörvény), egyoldalú alkotmányozás (pl. gaulista francia alkotmány)].

Tárgykörökre vonatkozó, tartalmi követelmény, hogy az alkotmány – az alkotmányos alapelvekkel összhangban – szabályozza a társadalom és a közhatalom viszonyának legalapvetőbb kérdéseit, az alapjogokat, az államrend, a jogrend, a gazdasági, a társadalmi és a politikai rend alapjait.

Alkalmasnak kell lennie arra, hogy a politikai közösség együttélésének kereteit megteremtse, annak integráltságát fenntartsa; tartalmaznia kell konfliktuskezelési mechanizmusokat, racionalizálnia és korlátoznia kell az államhatalmat és biztosítania kell az egyén jogállását az egyenlő méltóság elve alapján.

Az alkotmány jogalkalmazói nézőpontból a jogrendszer élén álló alaptörvény, amely normatív és kikényszeríthető.

Az alkotmány tartalmi követelményei és formai elemei egymástól elválaszthatatlanok, hangsúlyozzák szabályainak rendezettségét, belső koherenciáját. Az alkotmányokat általában magas absztrakciós szinten fogalmazzák meg. A konszenzualitás és a stabilitás az alkotmányok fontos jogállami kritériumai. Az alkotmány jogi és politikai instrumentumként (társadalmi szerződésként) is fontos szerepet játszik.

Az alkotmányok típusai

Kelekezés szerint

chartális: általában adott időpontban, alkotmányozás útján létrejött, egyetlen – vagy egymással szorosan összekapcsolódó – dokumentumban (alkotmánytörvényben vagy chartában) összefoglalt szabályok

történeti: különböző korokban, eltérő módon és formában (oklevelek, bullák, törvények, egyezmények, szokások, hagyományok stb. alakjában) létrejött ún. alkotmányos szabályok összessége (kiegészítve a hatalomgyakorlást szokásszerűen szabályozó alkotmányos konvenciókkal és megállapodásokkal. Az alkotmányos normák köre nincs egzakt módon elkülönítve, azok meghatározása egy konkrét helyzetben önmagában is alkotmányos diskurzus része lehet)

Megváltoztathatóság

stabil (védett, merev): sajátos konszenzusképző eljárások és tartalmi korlátok nehezítik a módosítását

rugalmas (könnyen változtatható): nincs erőteljes korlátja a változtatásnak (történeti alkotmány) vagy az eljárási korlát paktumalkotmányozással (politikai alkukkal) megkerülhető

Szabályozási tárgykörök

részletező és tömör alkotmányok

Kötelező erő (utólagosan, a gyakorlat alapján megtehető distinkció)

normatív és deklaratív típusú alkotmányok

releváns és rituális alkotmányok (attól függően, hogy a politikai döntéshozatalt érdemben szabályozzák és alakítják vagy sem)

Elfogadás módja

demokratikusan, legitim módon elfogadott, élő és szerves alkotmányok, valamint oktrojált, fiktív (kirakat, papiros, szimbolikus) alkotmányok

Az alkotmányfejlődés irányai

Alapvetően az egyes államok sajátosságaitól és az alkotmányos pillanatoktól (alkotmányozási helyzettől) függ.

Történelmi „modellek”:

- különböző érdekeket képviselő, új politikai erők megegyezése új állami egység alapítása érdekében (pl. az USA alkotmánya, 1787),
- az új politikai erőknek a hagyományos, uralmon lévő erőkkel való megegyezése (pl. Angliában a Bill of Rights, 1689),
- az új politikai erők közötti megegyezés a korábbi uralmi rend háborús, vagy forradalmi úton való megdöntése után (pl. Franciaországban 1791. és 1793. évi alkotmányok),
- a hagyományos, uralmon lévő erők által megadott engedmények útján, amiket az új politikai erők fokozatosan kényszerítenek ki (a XIX. századi alkotmányos monarchiák alkotmányai az európai kontinensen).

Az alkotmányozó hatalom – az alkotmányozás alanya

A modern jogi alkotmányok az érvényességi és legitimációs igényüket rendszerint a nép alkotmányozó hatalmából vezetik le (népszuverenitás > minden hatalom a néptől ered > az alkotmányozó hatalom is).

Az alkotmányozás kapcsán vizsgálандó, hogy

- mi az alkotmányozó hatalom,
- ki annak az alanya, vagyis ki jogosult az alaptörvény megalkotására, illetőleg e tevékenységnek
- mi a tárgya és tartalma,
- milyen eljárásban gyakorolható, és melyek a korlátai.

Alapvető az alkotmány *népi legitimációja*, amelynek valamennyi alkotmányozási eljárásban teljesülnie kell. Jellemző alkotmányozási eljárások (az alkotmányozó fórum):

- parlamenti alkotmányozás (önálló eljárásban)
- alkotmányozó nemzetgyűlések
- népszavazással megerősített alkotmányozás

Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom fogalmi különbsége

Az **alkotmányozó hatalom** nem alkotmányjogilag konstituált (mert megelőzi az alkotmányt), hanem konstituáló hatalom (magát az alkotmányt hozza létre). Elvileg korlátlan, de *a)* tárgyilag kötött (mert csak az alkotmány megalkotása a feladata), *b)* időben korlátozott (az alkotmány megalkotásával megszűnik működni, ezután az általa létrehozott – konstitutált – és egymástól elválasztott hatalmak tevékenykednek). Kötöttséget jelent a konszenzusos módon kialakított alkotmányozási eljárás, valamint az adott politikai közösség helyzetéből, tradícióból, az alkotmány funkcióból és a nemzetközi közösségben való részvételből, nemzetközi kötelezettségvállalásokból adódó tartalmi korlátok.

Az **alkotmánymódosító hatalom** konstituált hatalom, csak az adott alkotmány keretei között tevékenykedhet (ld. alább, eljárási és tartalmi korlátok). Nem különül el az alkotmányozó hatalomtól:

- a parlamenti szuverenitás elvén nyugvó alkotmányos rendszerben (pl. Egyesült Királyság)
- ha nincs különbség az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás szervezeti és eljárási szabályai tekintetében (pl. Magyarország, ld. At. S) cikk).

Az alkotmányozás körülményei

sokféle momentum: alkotmányozási kényszer, megújítás, konszolidáció, radikális váltás, forradalmi alkotmányozás

sokféle mód: organikus fejlődés, minta-átvétel, politikai kompromisszum, restaurálás, „szakmai alkotmányozás”

Az alkotmány stabilitása és védelme

- az alkotmány stabilitása érték, de nem önérték: a változó viszonyok között is alkalmazni kell, ezért felmerülhet a korszerűsítés igénye
- (merev, nehezen módosítható alkotmányok esetében jellemző) az *alkotmányváltás* – a szöveget értelmezés útján adaptálja az erre jogosult szerv a változó viszonyokhoz (a jogosult szerv jellemzően bíróság vagy alkotmánybíróság, az utóbbi értelmezése mindenkire kötelező, a jogértelmezés általános módszereit az alkotmány sajátosságaira tekintettel alkalmazza)
- az *alkotmánymódosítás* (a szöveg kifejezett megváltoztatása, erre irányuló eljárásban) korlátozása:
 - eljárási korlátok (magas minősített többség, parlamenti kamarák együttes eljárása, több parlamenti ciklust átívelő eljárás, népszavazás, stb.)
 - tartalmi korlátok:
 - örökévalósági klauzulák (pl. a köztársasági államforma, az alapjogok védelme)
 - implicit korlátok (kapcsolat az alkotmányos alapelvekkel, amelyeket az alkotmányvédelemért felelős szerv találhat meg)
 - alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata
- *alkotmánybíráskodás*, mint az alkotmány kikényszeríthetőségének fogalmi feltétele

A magyar alkotmányozás-történet áttekintése

- **A történeti alkotmány („az ősi alkotmány”)** karaktere és jellemzői, Péter László értelmezésében (forrás: Fekete Balázs előadása, 2017. szeptember 11.):
 - (i.) hiányzik a központi, kiemelt jelentőségű dokumentum („az alkotmány”), amely összefoglalja az alkotmány legfontosabb, alapvető szabályait, továbbá a „rendszer” működése az alkotmányos szokásokra és konvenciókra épül, amelyeket a szereplők gyakorlata és ahhoz kapcsolódó jogértelmezése alakít ki;
 - (ii.) a fentiek miatt nincs konszenzus az alkotmány pontos tartalmáról, hanem annak több, politikai helyzettől függő olvasta is párhuzamosan létezik egymás mellett (pl. a király és a rendek között lehetséges egyet nem értés, akár a legalapvetőbb kérdésekben is: a király pozíciója, királyválasztás vs. öröklés stb.);
 - (iii.) az „ősi alkotmányosság” dualisztikus szerkezetű, a király és az ország (a nemesség) viszonyát rögzíti különféle privilégiumok és kötelezettségek meghatározásán keresztül; ez hatalmi rendszer nem képezi le a hatalommegosztás hagyományos struktúráját (három hatalmi ág);
 - (iv.) léteznek alkotmányos törvények (kardinális törvények), de azok mindig a szokástól való eltérést rögzítik, nagyon gyakran országgyűlésenként ezeket újra megerősítik.

- (A 19. századi történeti alkotmányosságról ld. Péter László tanulmányát: Péter László: *Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: Péter László: Az Elbától keletre. Osiris, Budapest 1998. 219–263.*)
- A chartális alkotmány előzményei (a közjogi tradíció alapjai): 1848. évi törvények, 1946. évi I. törvény a köztársasági államformáról
- Cezúra: az államszocialista berendezkedés alkotmánya: 1949. évi XX. törvény (eredeti változatában a sztálini-buharini szovjet alkotmány mintájára készült „alkotmány”)
- **1989.** évi XXXI. törvény (a Nemzeti Kerekasztal tárgyalás eredménye) és 1990. évi XL. törvény (az első szabad, versengő választás alapján létrejött Országgyűlés aktusa, a legnagyobb kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt kompromisszumaként [MDF-SZDSZ paktum]): az alkotmány tartalmi megújítása, a régi szerkezetben (1949. évi XX. törvény) **új, jogállami alkotmány**, amely magát ugyan átmenetiként deklarálja – és ezzel bizonyos fokban napirenden tartja az alkotmányozási törekvést –, de
- az 1990-től működő Alkotmánybíróság az alkotmányos alapelvek jelentéstartalmát kibontva stabilizálja a jogállami fordulat kompromisszumos alapszabályát, és az európai alkotmányfejlődés trendjéhez igazítja > „láthatatlan alkotmány” (Sólyom László kifejezése) – avagy az alkotmány láthatóvá tétele
- 2010-2011 között a korábbi alkotmányos rendszer lebontásával párhuzamosan megkezdődik egy új alkotmány előkészítése, **Magyarország Alaptörvénye** 2011. április 25-én kerül kihirdetésre
- Viták az Alaptörvény körül (belső és nemzetközi kritikák > ld. az Európa Tanács Velencei Bizottságának véleményeit)
 - az elfogadás módja, legitimitási kérdések
 - az Alaptörvény értéktartalma (történelemszemlélet, nemzetfogalom, emberkép)
 - a történeti alkotmány „vívmányai” (mint új láthatatlan alkotmány-koncepció?)
- 2012. január 1.: az Alaptörvény hatályba lépése, az Átmeneti rendelkezések (Ár.) problémája
- Az Alaptörvény módosításai (1-6.) és stabilitása, különösen jelentős e szempontból az első módosítás (válasz arra, hogy az alapvető jogok biztosa megtámadta az Ár-t az Alkotmánybíróságon) és a negyedik módosítás (válasz az Alkotmánybíróságnak az Ár. megsemmisítését közjogi érvénytelenség címén kimondó 45/2012. (XII. 29.) AB határozatára)
- Az Alaptörvény jellemzői: alkotmány, a jogrendszer alapja, önálló jogforrás (nem tartozik a jogszabályok közé az At. T) cikk értelmében), értelmezési szabályok: teleologikus (célja szerint), történeti („történeti alkotmány vívmányai”) és a preambulumra figyelemmel (Nemzeti hitvallás) [ld. R) cikk]. Védelem: Alkotmánybíróság [At. 24. cikk (1) bek.]; a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni [28. cikk]
- Kontinuitás kérdése az Alkotmány és az Alaptörvény között:
 - a 22/2012. (V. 11.) AB határozat megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti döntéseire továbbra is hivatkozik > kontinuitás
 - a 4. alaptörvény-módosítás hatályon kívül helyezi az Alaptörvény előtti AB határozatokat (ld. At. záró rendelkezések 5. pont)
 - a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat meghatározza, hogy az AB milyen feltételekkel használhatja az Alaptörvény előtti döntéseket (indokolás [28]-[34]) > az Alkotmánybíróságnak indokolnia kell, ha bevonja az alaptörvény-értelmezésbe az Alaptörvény előtt keletkezett gyakorlatot > korlátozott kontinuitás

Alkotmányos tradíció: a szabadságvágy – amely mélyen hisz abban, hogy a jog segítségével garantálható a polgári szabadság – és az **autokratikus jogelv** – az alkotmányos korlátok kormányzati átlépésnek erős csábítása – **egymásnak feszülése**

KULCSFOGALMAK

közjog • alkotmányjog • alkotmány • alkotmányosság • alkotmányozás • alkotmányozó hatalom • alkotmánymódosítás • az alkotmány stabilitása • történeti alkotmány • chartális alkotmány • alkotmányos tradíció • rendszerváltó alkotmányozás • Alaptörvény • korlátozott kontinuitás

JOGFORRÁSOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.) 2. cikk
- Magyarország Alaptörvénye A)-C) cikk; R-T) cikk; 24. cikk (1) bekezdés, 28. cikk
- 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indokolás [38]-[51], [76]-[79], [84]-[84], [111]
- 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás [28]-[34]

TANANYAG

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest 2007. 1. és 3. fejezet
Szente Zoltán: Az Alaptörvény (2012-2015), in: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András-Gajduschek György). MTA TK JTI 2016. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/09_Szente_Zoltan.pdf

AJÁNLOTT IRODALOM

Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Közjogi Szemle 2016/4
http://hvgorac.hu/Voros_Imre_A_torteneti_alkotmany_az_Alkotmanybirosag_gyakorlataban
Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. Iustum Aequum Salutare 2016/4
http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20164sz/03_Csink_Frohlich_IAS_2016_4.pdf
Berkes Lilla – Fekete Balázs: Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? Közjogi Szemle 2017/1, 15-24.

FORRÁSOK

Fundamentum <http://www.fundamentum.hu/>
Közjogi Szemle <http://hvgorac.hu/kozigiszemle/>