

ALKOTMÁNY, ALKOTMÁNYOSSÁG II.

2017. szeptember 18.

Chronowski Nóra (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)

I. ALKOTMÁNYOSSÁG

1. Az alkotmányosság fogalmi megközelítései

- az alkotmányosság („konstitucionalizmus” értelemben) az alkotmány kívánatos tartalmára és formájára utal, ebben az értelemben az alkotmány rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amelyek alkalmassá teszik a hatalom korlátozására, a hatalomgyakorlás ellenőrzésére, és amelyek mellett az egyén szabadasága, jogainak érvényesülése az egyenlőség alapján biztosított;
- másik megközelítésben az alkotmányban foglalt követelmények és a valóság tényleges állapota közötti eltérést / megfelelést jelölő kategória; ebben az értelemben az alkotmányosság állapota akkor áll be, ha a valóság (a ténylegesen érvényesülő rend) megfelel az alkotmányban előírt normatív rendnek.

2. Az alkotmányosság alapelvei

- alkotmányelméletileg igazolt, nemzetközi dokumentumokban megerősített követelmények, az (európai) alkotmányos kultúra vívmányai
- az alkotmányosság (mint konstitucionalizmus) tartalmi mércéjeként funkcionálnak, *normatív követelmények*: alapelveként kötelező érvényű előíró szabályok, nem pusztán ajánlások (értékek), azaz
- ezekkel összhangban kell állni az alkotmányszövegnek, a jogszabályok tartalmának, a jogalkotásnak, az alkotmány- és jogértelmezésnek, valamint a jogalkalmazásnak
- általános vagy kizárólagos érvényű jogi definíciójuk azonban nincs, tekintettel jog- és társadalomfilozófiai meghatározottságukra, eszméletörténeti fejlődésükre, politikatudományi megközelítéseikre, azonban
- jogilag releváns lényeges sajátosságaik összefoglalhatók
- nyitott és fejlődő rendszert alkotnak: különféle aspektusai a konkrét alkotmányos berendezkedések konkrét alkotmányossági vitáiban alakulnak, válnak hangsúlyossá

a) Jogállamiság

- *Jogállam (Rechtsstaat)* az olyan állam, amelyben a közhatalom – bár maga alkotja a jogot, maga is – joghoz (az alkotmányhoz és az alkotmányos jogszabályokhoz) kötött, az államhatalom gyakorlása jogilag szabályozott és korlátozott, a jog primátusa érvényesül nemcsak a polgárok közötti kapcsolatokban, hanem a polgárok és az állam, illetve az állami, közhatalmi szervek belső viszonyaiban.

A *common law* jogrendszerekben *joguralomként (rule of law)* jelenik meg, amely az önkény kizárását, a közhatalom korlátozását és a hatékony bírói jogvédelmet helyezi a középpontba.

Az alkotmányosság alapelveinek migrációjára, az európai alkotmányos kultúra fejlődésére figyelemmel a két megközelítés egyre nagyobb fokú tartalmi egybeesést mutat.

- A jogállam (történeti) megjelenési formái:

- *liberális* jogállam: a 19. századra jellemző követelmény, amely az állam privátszférába történő beavatkozástól való tartózkodását és az egyéni szabadság lehető legteljesebb kibontakozását támogatta

- *formális* jogállam: a jogi pozitivizmus hatására a korábbi felfogást kiüresítve a jogi fetisizmust helyezi a középpontba, olyan törvényállam, amelyben a jog demokratikus tartalma és az emberi jogok garantálása nem biztosított

- *szociális* jogállam: a német jogfejlődésre jellemző irány, amelyben az állam a jog eszközeivel alakítja a szociális viszonyokat, kiépíti az egyéni szabadság és a szociális biztonság intézményes garanciáit, jóléti modellre törekedve

- *materiális / szubsztantív alkotmányos* jogállam: a formális jogállam követelményeit (mint a közigazgatás törvényessége, a közhatalom aktusai elleni jogvédelem, a bíróságok függetlensége, a törvényi szabályozás meghatározó szerepe) tartalmi kötöttségekkel egészíti ki: (különösen a személyi és politikai) szabadságjogok alkotmányi elismerésével, védelmével, a közhatalom mérséklésével, kontrolljával és az állami beavatkozás határainak megvonásával – mindezeknek a garanciáit a normatív, kötelező és a jogrendszer egészét meghatározó, annak alapját jelentő alkotmányban foglalva össze

- A jogállamiság összetevői:

- az európai gyakorlatban (i) a törvényesség, amely az átlátható, számon kérhető, demokratikus és plurális eljárást feltételez a jogalkotásban, (ii) a jogbiztonság, (iii) a végrehajtó hatalom önkényének a kizárása, (iv) a független és pártatlan bírászkodás, (v) a hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok védelmét, (vi) az arányosság, valamint (vii) a jogegyenlőség (a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága, a luxemburgi Európai Unió Bírósága, valamint az Európa Tanács „Joggal a Demokráciáért” Velencei Bizottsága gyakorlata alapján)

- a magyar alkotmánybírói gyakorlatban kibontott aspektusok:

- a közhatalom gyakorlásának jogi kötöttsége, kiszámíthatósága, transzparenciája, valamint demokratikus legitimitációja;

- a hatalommegosztás, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként önállósult (Lásd Alaptörvény C) cikk),

- a közigazgatás törvényessége (a közigazgatás politikai semlegessége, az ügyfelek alapjogai, a tisztességes közigazgatási eljárás követelménye, a közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége);

- a jogalkotás rendjével kapcsolatban a jogalkotó szervek legitimitációja, az egyedi döntés jogszabályba foglalásának tilalma, a kellő felkészülési idő a jogszabályok hatálybalépéséhez,

- valamint ezzel szoros összefüggésben a jogbiztonság követelménye (hangsúlyosan: a hátrányos visszaható hatály tilalma és a normavilágosság követelménye)

„[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”

9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65; fenntartva pl. 16/2014. (V. 22.) AB határozat, indokolás [32]

(A jogállamiság fogalmához lásd különösen a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot)

b) Népszuverenitás és demokratikus hatalomgyakorlás

- A népszuverenitás elve az alkotmányjogi értelemben vett szuverenitás és demokrácia-elv közös lényegi összetevője (közös halmaza), amelynek értelmében a nép – egyenlő polgárok politikai közösségeként – a közhatalom forrása,
- azaz egyfelől a nép dönt alkotmányos berendezkedéséről (ennyiben az alkotmányozó hatalom eredője),
- másfelől a nép az alkotmány keretei között gyakorolja a hatalmat: ennek módja a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás

- a néprészvétel egyrészt a képviseleti szervek megválasztásával valósul meg (szabad, demokratikus, versengő, periodikusan ismétlődő választásokon),
- másrészt közvetlenül (a nép általi közvetlen döntéshozatal népszavazás keretében történik, de más döntésbefolyásolási eszközök is gazdagítják a közvetlen demokrácia eszköztárát)
- Az alkotmányos demokráciában a közhatalom gyakorlása a népszuverenitás elve alapján a népre vezethető vissza, a nép által igazolt, elismert és támogatott: demokratikusan legitimált

c) A hatalommegosztás és az állami szervek működésére vonatkozó követelmények

- Az államhatalmi ágak elválasztása (horizontális hatalommegosztás) az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti – megvalósul a szervezeti és a személyi elválasztás (összeférhetetlenség) is.
- Alapvető rendeltetése: megakadályozza a hatalom koncentrációját, a kizárólagos hatalom kialakulását, és biztosítja a hatalom ellenőrizhetőségét.
- A hatalommegosztást azonban nemcsak az államhatalmi ágakra – mint adott funkciókat ellátó állami szervek körére –, hanem más szintekre vetítve is lehet értelmezni. Megjelenhet a hatalom gyakorlásának egyes területi vagy testületi szintekre történő tagolásaként is (vertikális hatalommegosztás, jellemzően szövetségi, azaz föderatív államokban); az alkotmányozó és az alkotmánymódosító, valamint az egyszerű törvényhozó hatalom elkülönítésében; a hatalmi döntéseket befolyásoló tényezők (sajtó, média, nyilvánosság fórumai) elkülönítésében és befolyásmentes működésében.
- Az elmélet Montesquieu nevéhez köthető, aki az államhatalmi ágak elválasztását tekintette a legfontosabb garanciának a zsarnoki hatalommal szemben, az egyéni szabadság védelmében. Ennek érdekében funkcionálisan és szervezetileg is elkülönítendőnek tartotta a törvényhozást, a végrehajtást és a bírászkodást.
- Az elmélet az Egyesült Államok alkotmányában (1787) tételes joggá alakult, a *fékek és ellensúlyok* (*checks and balances*) elveként elsődlegesen a hatalmi ágak (kongresszus, elnök, bíróságok) egymástól való kölcsönös függését jelenti, amelyben bármelyik hatalom jogtalan kiterjesztése ellen a másik (ellensúlyozó, ellenőrző) hatalmak védekezhetnek.
- A mai alkotmányos demokráciákban szükséges a végrehajtó hatalom ellensúlyozása, valamint (különösen parlamentáris rendszerekben) a törvényhozás és a végrehajtó hatalom (ti. parlamenti többség és az általa támogatott kormány) közötti fúzió kontrollja – ez egyrészt a bírói hatalom felértékelődéséhez és differenciálódásához vezetett (közigazgatási bírászkodás, alkotmánybíráskodás), másrészt a politikai hatalmi ágak (kormány, parlament) vonatkozásában hangsúlyossá vált a demokratikus legitimáció követelménye (a hatalom a népre visszavezethető, és a néptől ered).

d) Az emberi jogok, az egyenlőség és az egyenlő bánásmód

- Az alkotmányos, materiális jogállam elvével szorosan összefüggő követelmény az emberi (alkotmányjogban: alapvető) jogok tiszteletben tartása és garantálása
- Az alapjogok veleszületett, elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogok – alkotmányos demokráciában függetlenek az államtól (abban az értelemben, hogy azokat nem az állam adományozza, hanem köteles azokat tiszteletben tartani, védeni és érvényesülésüket biztosítani – *respect, protect, fulfil*)
- Ezek az állam / közhatalom materiális korlátai és a demokratikus politikai berendezkedés feltételei: megteremtik az egyén jogilag garantált és védett szabad státuszát

- A jogállam léte ezért elválaszthatatlan az alapvető jogok – különösen az emberi méltóság – tiszteletétől és védelmétől
- Az alkotmányos jogállam erre tekintettel az alkotmányban (vagy azon a szinten) nyilvánítja ki az alapjogok katalógusát és az alapjog-korlátozás szabályait (a szükségesség és arányosság követelményeit és a lényeges tartalom sérelmének a tilalmát)
- A demokrácia elvével összefüggő követelmény a szabad és egyenlő polgárok közösségén alapuló hatalomgyakorlás, amely viszonyrendszerben a méltóság egyenlősége alapján minden egyén egyforma tiszteletet érdemel, és egyformán értékes
- Az alkotmányos jogállamban az egyenlőség követelménye nem merül ki a formális jogegyenlőségben (törvény előtti egyenlőségben), hanem a méltóságra is figyelemmel kiterjed az egyenlő bánásmód követelményére, az esélyegyenlőség előmozdítására és az egyenlő jogvédelemre

II. AZ ALKOTMÁNYBAN FOGLALT ALAPKÖVETELMÉNYEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

Az érvényesülés garanciái

- az alkotmány stabilitása (lásd 1. előadás)
- az alkotmányvédelem (alkotmányossági ellenőrzés) rendszerének kiépítése és működése
- az alkotmánysértések azonosítása és orvoslása: számonkérhetőség és felelősség

Az alkotmányvédelem rendszere

- Előfeltétel: az alkotmányban foglaltakat követik és betartják, azaz érvényesül az alapkonszenzus-jelleg és az elfogadottság (legitimitás), amely utóbbi mérhető pl. népszavazással vagy az alkotmánysértések számával.
- Az alkotmány normatív, kikényszeríthető, továbbá tartalmaz megoldásokat, biztosítékokat (intézményeket, eljárásokat) a működési zavarok elhárítására (pl. a parlament működésképtelensége esetére államfői felosztatási jogkör, háború esetére különleges jogrend).
- Az alkotmányossági ellenőrzés az átfogó hatáskörű, független (alkotmány)bírászkodás keretében valósul meg, amelynek különböző modelljei alakultak ki az alkotmányos demokráciákban (pl. széles körű alkotmányossági felülvizsgálat normamegsemmisítési joggal; szűkebb körű bírói felülvizsgálat megsemmisítési jog nélkül, de kiegészítve a második parlamenti kamara kontrollfunkciójával).
- Az alkotmányossági kontrollt átfogó jogvédelmi háló egészíti: bíróságok, ombudsman, jogvédő fórumok és jogvédelmi eljárások, amelyek nemcsak hazai, hanem nemzetközi szinten is igénybe vehetők (a belső jogvédelmi rendszert kiegészítve, szubszidiárius jelleggel – pl. Emberi Jogok Európai Bírósága, <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>).
- Az alkotmányértelmezés koherens rendszere, az alkotmány fogalmi kultúrája is megtartó erőt képvisel.
- Garantált a nyilvánosság, amelyben a demokratikus közvélemény a közügyek szabad vitatása keretében alakul.
- Az alkotmányos alaprend szélesebb értelemben büntetőjogi és adminisztratív (nemzetbiztonsági) eszközökkel is védelemben részesül, amelyek jogállami garanciák betartásával működnek.
- A politikai kontrollt (és a felelősség érvényesítésének a lehetőségét) szabad, versengő, demokratikus választások garantálják.

Az alkotmánysértések orvoslása és a felelősség

Az alkotmánysértések típusai:

- aktív, tevékenységgel okozott sérelem (közhatalmi aktus alkotmányellenes)

- passzív, mulasztásban megnyilvánuló (feladat vagy kötelesség teljesítése elmarad, jogalkotási vagy más mulasztás)

Az ellenőrzés kiemelkedő szerve az alkotmánybíráskodás, de abban más szervek is (bíróság, ombudsman) közreműködnek.

Az alkotmányvétség *orvoslása*

- aktív alkotmányvétség esetében az aktus megsemmisítése, alkalmazásának mellőzése, megváltoztatása
- passzív alkotmányvétség esetében a mulasztás megállapítása, a tevékenység, aktus pótlása

A *felelősség* érvényesítése (eltérő formák, módok, a sérelem súlyával arányosan kombinálhatók)

- egyes szervek (államfő, kormány) esetében sajátos közjogi felelősségi alakzatok
- közzolgálatban állók esetében munkajogi, büntetőjogi, polgári jogi, fegyelmi felelősség merül fel (a rájuk vonatkozó szolgálati szabályok és az általános felelősségi szabályok alapján)
- politikai felelősség a parlamenttel szemben a választások alkalmával érvényesíthető

KULCSFOGALMAK

alkotmányosság • az alkotmányosság alapelvei • jogállamiság • joguralom • jogbiztonság • hatalommegosztás • fékek és ellensúlyok rendszere • népszuverenitás • néprészvétel • demokratikus hatalomgyakorlás • emberi jogok védelme • alkotmányvédelem • alkotmányvétség orvoslása

JOGFORRÁSOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.) 2. cikk
- Magyarország Alaptörvénye A)-C) cikk; R-S) cikk; I. cikk; 24. cikk (1) bekezdés
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat, indokolás III.1-5.

TANANYAG

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest 2007. 1. fejezet (1.3. Az alkotmányosság követelményei)

AJÁNLOTT IRODALOM

Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013/3. 48-70. o. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013_3szam/antal.pdf

Chronowski Nóra: Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás 2016/4. 32-42. o. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/chronowski-nora-jogallamisag-gondolatok-a-magyar-es-az-europai-unios-jogfejlodesrol.original.pdf

Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal. Fundamentum 2015/2-3. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-02.pdf>

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2009. 99-115. o.
Szente Zoltán: Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után Fundamentum 2015/2-3. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-2-3-05.pdf>