

Az Alkotmány magja és annak védelme

I. Néhány előzetes megfontolás

Elöljáróban le kell szögeznünk, hogy az Országgyűlés és az Alaptörvény előkészítésében közreműködők egyértelművé tették, hogy Magyarországon az alaptörvényi funkciót betöltő jogforrás (az Alaptörvény) és az ország Alkotmánya immár nem azonos fogalmak. Az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő sarkalatos törvények ugyanis éppúgy sajátos, alkotmányos (alkotmányi) szabályokat képeznek, mint az ugyancsak különleges helyzetű alkotmányos „vívmányok”, amelyeket mint ilyeneket csupán megemlít, de közelebbről nem határoz meg az Alaptörvény. Az Alkotmány és az Alaptörvény közötti e distinkció bizonyos, óvatos, részleges visszatérést jelent azon történeti alkotmány-koncepcióhoz, amelyben különböző jogforrások sajátos együtteséből épül fel az ország működésére vonatkozó legalapvetőbb szabályrendszer, az Alkotmány. Ettől függetlenül azonban egy sajátos hierarchia is megfigyelhető alkotmányos szabályaink között, hiszen magának az Alaptörvénynek a kiemelt jellege, kartális alkotmányi pozíciója a megszövegezéséből ugyancsak kitűnik.¹

Sajátos helyzet állt tehát elő Magyarországon az Alaptörvény elfogadásával, amely egyfelől kijelenti magáról, hogy a *magyar jogrendszer alapja*,² másfelől olyan hivatkozást tartalmaz *történeti alkotmányunkra*, amely lehetővé teszi történeti alkotmányunk *jogértelmezés* útján való érvényre juttatását. Amint az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése írja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaisal összhangban kell értelmezni.” Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a történeti alkotmány *a maga egészében* hatályosulhatna, azt azonban igen, hogy az alaptörvény értelmezésének igenis keretet és egyúttal konkrétabb tartalmat is biztosítanak a történeti alkotmány bizonyos elvei és szabályai. A *vívmány* szó alkalmazása pedig világossá teszi, hogy itt alapvetően a *szabadságok* biztosításával kapcsolatos értékekről, szabályokról és elvekről lehet szó, hiszen a történelem közjogi küzdelmei során ezeket kellett (és lehetett) kivívnia az országglakosoknak.³

A kontinentális jogrendszerhez való tartozásunk és az e jogrendszerhez kapcsolódó pozitivistikus jogszemlélet alapján az is nyilvánvaló, hogy – mivel Alaptörvényünk *formálisan* a *kartális* alkotmányok fajtájából való – csupán az Alaptörvény *által, azon keresztül* lehet szó történeti alkotmányunk vívmányainak figyelembevételéről, és csupán az Alaptörvény *értelmezése* során. Ezeket a vívmányokat csupán *hivatkozza* az Alaptörvény, nem pedig *megjeleníti*, s ez egyértelművé teszi, hogy e vívmányok az Alaptörvénytől *különböző* szabályanyagot képeznek. Alkotmányunk tehát ez okból is többretegű (tehát nem csupán a sarkalatos törvények léte okán), hiszen az Alaptörvényen kívül rendelkezik egy tőle többé-kevésbé elkülönülő, bár *nem teljesen*

* Szmodis Jenő PhD egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogelméleti Tanszék

1 Már önmagában az a tény, hogy az Alaptörvény magát mint a magyar jogrendszer alapját határozza meg, egyértelműen utal az Alaptörvény kartális alkotmányi jellegére. Csakhogy, amint látni fogjuk, az Alaptörvény tartalmaz olyan megfogalmazásokat, amelyek arra mutatnak, hogy az Alkotmány nem azonosítható pusztán az Alaptörvénnyel.

2 Alaptörvény R) cikk (1)

3 Hogy a történeti alkotmány *vívmányai* alatt alapvetően *szabadságjogokat* kell érteni, két dologból következik. Egyfelől abból, hogy közjogi kontextusban a *vívmány* – a dolog természetéből adódóan – elsősorban bizonyos *kivívott jogokat* jelenthet. Másfelől e *jogok* kifejezetten *szabadságjogi* természetűek, hiszen a történeti alkotmány szellemétől és szabályozási körétől még távol állt, hogy szociális, kulturális jogokról emlékezzen meg. A gazdasági jogok pedig a történeti alkotmány kontextusában legfeljebb csak nemesi adómentességre vonatkoztatva értelmezhetők, ám azt a *közteherviselés* alkotmányos vívmánya felülírta. A kivívott jogok a történeti alkotmány kontextusában így gyakorlatilag a szabadságjogokra korlátozódnak, mely utóbbi körébe sorolandó hagyományosan a tulajdonhoz és annak sérthetlenségéhez való jog is. A tulajdon ugyanis a szabadságjogok gyakorlásának gazdasági alapját képezi, így azokhoz a legszorosabban kapcsolódik. Erre az összefüggésre mutat rá egyébként a 98%-os különadóval kapcsolatos 1747/B/2010 AB határozat is: „Bevallással lezárt adóévre szóló adókötelezettségnek az adóalanyokra hátrányos megváltoztatása azt jelenti, hogy a súlyosabb kötelezettség teljesítése az adóalanyok nemcsak a jövedelmét, hanem a vagyonát, jogszerűen szerzett tulajdonát, vagyis cselekvési autonómiája anyagi alapját is megterheli.”

független szabályanyaggal. És itt szándékosan nem normacsoportot írtam még, hiszen a normának meghatározott struktúrája van, s ez további kérdések tisztázását veti fel abban a vonatkozásban, hogy e szabálycsoport normacsoport-e is egyúttal.

Carl Schmitt felfogásához hasonlóan – bár azzal nem pontosan megegyezően – meg kell különböztetnünk a jogrendszer *alkotmányos* és *alaptörvényi* szintjét.⁴ Jelen esetben azonban mindezt úgy finomítjuk, hogy Magyarországon létezik egy olyan *alkotmányos szabálycsoport*, amely magában foglal egyfelől bizonyos történetileg kialakult *elveket* és *szabályokat*, másfelől az *Alaptörvénynek azt a részét*, amely *kötelező erőt* biztosít az *értelmezés* során a történeti alkotmány *bizonyos részének*. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a történeti alkotmány értelmezés útján érvényesülő részét nevezzük *alkotmányos történelmi vívmányoknak*. Az alkotmányos szabálycsoport egy másik rétegét képezi az Alaptörvénynek minden egyéb szabálya, amelyek vonatkozásában az alkotmányos történelmi vívmányok szabálycsoportja mint *értelmezési keret (tartalom)* jelenik meg.

Amint az az Alaptörvényből kitűnik az alkotmányos történelmi vívmányoknak a *kötelező erejét* maga az Alaptörvény biztosítja, miközben a *normatartalom* az Alaptörvényen kívül helyezkedik el. Normatanilag tehát egy különleges – bár távolról sem kivételes – helyzet állt elő. Jól ismert ugyanis az a jogalkotói megoldás, amely bizonyos esetekre egy egyébként hatályát veszített normacsoport rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Tegyük hozzá, többnyire átmeneti jelleggel. Az igazi különlegességét az *alkotmányos történelmi vívmányok* szabálycsoportjának az adja, hogy az nem érvényesülhet *önállóan*, csak valamely *alaptörvényi rendelkezésen keresztül*, mint annak értelmezési kerete, tartalma.

Ez ugyan *önállótlan* teszi az alkotmányos történelmi vívmányok szabálycsoportját, ám távolról sem csorbítja *általánosan kötelező* jellegét, ami igencsak abba az irányba mutat, hogy e szabálycsoportot – természetesen a számára kötelező erőt biztosító alaptörvényi rendelkezéssel *együtt* – mint egy sajátos normacsoportot fogjuk fel. E körülményen még e szabálycsoport önállótlanága, tehát *értelmező jellege* sem változtat, legalábbis addig, amíg formálisan léteznek olyan alaptörvényi rendelkezések, amelyek vonatkozásában az *alkotmányos történelmi vívmányok* mint értelmezési normák alkalmazandóak, és amelyek által hatályosulást nyerhetnek.

Ez a *feltételeesség* azonban ismét csak abba az irányba mutathat, hogy az alkotmányos történelmi vívmányokat ne tekintsük normacsoportnak, mert az általánosan kötelező jelleg csupán feltételesen érvényesülhet vonatkozásukban. Csakhogy hasonló a helyzet az egyéb jogszabályok *alapelveivel*, amelyek ugyancsak azzal a feltétellel érvényesülhetnek, hogy léteznek olyan jogintézmények, amelyek vonatkozásában azokat alkalmazni lehet. Az együttműködési kötelezettség, a jóhiszemű joggyakorlás egyes kódexekben rögzített elvei sem képesek önmagukban és feltétel nélkül érvényesülni, csupán mindig valamely anyagi vagy eljárásjogi jogintézményen keresztül, annak megléte esetén.

Ebben a megvilágításban az *alkotmányos történelmi vívmányok* szabálycsoportja olyan *alapelvei jellegű* alkotmányos normacsoport, amelynek *kötelező erejét* az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése biztosítja, *tartalmát* pedig a történeti alkotmány azon része adja, amely kifejezetten *vívmány* jellegű, tehát a szabadságjogokkal összefüggő. Itt külön hangsúlyozandó, hogy *nem jelent jogbizonytalanságot* ezen vívmányok, szabadságjogok felsorolásának hiánya, hiszen ezek az alapelvei jellegű vívmányok az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek *közbejöttével* képesek csupán érvényesülni. Arról tehát nem lehet szó, hogy a történeti alkotmányból igazolhatatlan módon, tehát

4 Schmitt egyéb finom distinkciók mellett elhatárolta a társadalmi-politikai állapotot kifejező „alkotmány” fogalmát a pozitív jogi jellegű alkotmánytörvénytől, mely utóbbi – például az államforma tekintetében – nem térhet el az alkotmánytól. E distinkciót az alkotmánytan alapjának minősítette. „*Ein Begriff von Verfassung ist nur möglich, wenn Verfassung und Verfassungsgesetz unterschieden werden.*” Carl Schmitt: Verfassungslehre. Duncker & Humblot. Berlin. 1993. 20. Schmitt álláspontját alapvetően befolyásolta, hogy ő feltételezte a törvényhozástól megkülönböztetendő alkotmányozó hatalom létét. Az alkotmányozó hatalomról lásd Szilágyi Péter: Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai. In Drinóczi Tímea - Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. Pázmány Press Budapest-Pécs 2013. 93-136.

az Alaptörvény szövege által kontrollálatlanul kerüljenek „értékek” a jogrendszerbe. Ez azonban csupán a *negatív oldalát* adja az alkotmányos történelmi vívmányok körülhatárolásának. Pozitív oldalról a hivatkozás lehetősége viszonylagosan nyitott, és kiemelt jelentősége lehet a jövőben a jogtörténeti perspektívának. Annak eldöntésében tehát, hogy valamely elv vagy szabály a történeti alkotmány részét, és pedig vívmány jellegű részét képezi-e, fontos szerepe lehet a *jogtörténészek* álláspontjának. Mindazonáltal a gyakorta elhangzó félelmekre röviden itt is reagálva le kell szögezni, hogy az Alaptörvény szövege e vonatkozásban egyértelmű és megnyugtató. Így a jogfosztással kapcsolatos semminemű egykori intézkedés nem tekinthető vívmánynak, hiszen a *népfelség* elvén nyugvó Alaptörvényből az is egyértelmű, hogy vívmány alatt a nemzet, a nép által elért közjogi eredményeket kell és lehet csupán érteni.

II. Az Alaptörvény mint alkotmányos szabálycsoport

Mivel Alaptörvényünk maga tesz különbséget az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* között, ám egyúttal alkotmányi jelleggel ruházza fel önmagát, a magyar jogrendszer alapjának nyilvánítva az Alaptörvényt, világos, hogy maga az Alaptörvény is sajátos alkotmányos szabálycsoportot képez, amely egyfelől „*aktivizálja*”, *hivatkozássá teszi az alkotmányos történelmi vívmányokat*, másfelől olyan szabályokat tartalmaz, amelyek az alapvető jogokra és kötelezettségekre, illetve az államberendezkedés kérdéseire vonatkoznak. Ez utóbbiak esetén a *feltételes jelleg* nem olyan nyilvánvaló, mint az alkotmányos történelmi vívmányok szabálycsoportjában, noha bizonyos mértékben ezek vonatkozásában is igazolható a feltételesség fennállása. Példaként említhető az Alaptörvény azon szabálya, amelynek értelmében: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”⁵

Ez a szabály azzal, hogy csupán a *képességeket* és *lehetőségeket* említi, egyúttal azzal, hogy az *arányosságról* és a *méltányosságról* hallgat, pusztán önmagában elegendő *formális* alapot biztosítana különféle munkavégzési kötelezettségek elrendelésére a társadalom egésze vagy egyes csoportjai számára. Azonban részben az Alaptörvény egyéb rendelkezései,⁶ részben az alkotmányos történelmi vívmányok (mint szabadságjogok) eleve csupán bizonyos keretek között teszik lehetővé e szabály érvényesülését. E kereteknek az állam által való tiszteletben tartása képezi azt a *feltételt*, ami esetén e szabály alkotmányosan gyakorlati alkalmazást nyerhet.

Az Alkotmánynak tehát megállapítható egy *alkotmányos történelmi vívmány rétege*, amelyet az Alaptörvény mint értelmezési keretet-tartalmat *kötelező erővel* ruház fel, illetve amelyet mint szabadságjogokat⁷ részben meg is ismételi.

Ehhez képest megállapítható az Alkotmánynak egy tisztán *kartális rétege*, amely *újdonságot* és *többletet* jelent az alkotmányos történelmi vívmányok szabálycsoportjához képest. Ez a réteg álláspontom szerint tartalmát illetően *három* különböző csoportra osztható fel.

Az első nem más, mint az alkotmányos történelmi vívmányokat az értelmezés vonatkozásában *kötelező erővel felruházó* rendelkezés, amely így sajátos módon *egyszerre* tartozik az alkotmányos történelmi vívmányok rétegébe (mint e réteg számára normativitást biztosító rendelkezés), és egyszerre tartozik a kartális rétegbe is, hiszen egy egyszeri aktussal létrehozott, formálisan kartális alkotmány elválaszthatatlan része.

A második csoportot azon *szabadságjogok* együttese képezi, amelyek *megismétlik*, vagy korszerűbb kifejezésekkel nevesítik azon jogokat, amelyek vitathatatlanul részét adják az alkotmányos történelmi vívmányoknak is. Többé-kevésbé ilyennek tekinthető például az Aranybulla ellenállási záradékának modernebb, bár kétségkívül formálisan bizonyos *szűkítést* is involváló

5 Alaptörvény O) cikk

6 Például az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”, vagy XXX. cikk (1) bekezdése: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

7 Lásd az Alaptörvény II. cikkétől XIX. cikkig

újrafogalmazása az Alaptörvény C) cikkének (2) bekezdésében: „*Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.*” E szükítés problémájára, és annak következményeire azonban érdemes később részletesebben is kitérni.

A harmadik – meglehetősen vegyes összetételű – csoportba azon szabályok tartoznak, amelyek kívül esnek az alkotmányos történelmi vívmányokat legitimáló, valamint az alkotmányos történelmi vívmányokat „megismétlő” szabályok körén. Ez utóbbi csoport nem pusztán heterogén, de alkotmányossági szempontból potenciálisan ez a legtöbb problémát felvető normacsoport. Ez utóbbi csoport ugyanis legalább öt további alcsoportra bontható:

- 1) a szabadságjogokat *kiszélesítő* normákra,
- 2) az állampolgári, illetve más személyeket terhelő *kötelezettségeket* megállapító normákra,
- 3) az *államberendezkedés* és állami intézményrendszer kérdéseit szabályozókra,
- 4) az állami *szimbólumokat* megállapítókra,
- 5) minden egyéb olyan rendelkezést magában foglaló csoportra, amelyet a jogalkotó *jogpolitikai*, vagy *jogtechnikai* megfontolásból szükségesnek látott az Alaptörvényben elhelyezni.

A szabadságjogok kiszélesítését jelentik egyfelől a politikai életben való részvételre vonatkozó azon jogok, amelyek a történelmi alkotmány alapján nem, de legalábbis nem ilyen formában illették meg a polgárokat. Ugyanide sorolhatók a szociális, művelődési jogok éppúgy, mint az egészséges környezethez való jog, vagy a kisebbségek sajátos jogai. A kötelezettségek katalógusa – hacsak a nemesség honvédelmi kötelezettségére vonatkozó írott és íratlan szabályokat nem soroljuk ide – viszonylagosan ugyancsak újnak számít, mivel az Alaptörvény formálisan is szakít az 1949. évi XX. törvénnyel, másfelől az állampolgári és egyéb, tevése, szolgáltatásra irányuló kötelezettségek a történelmi alkotmány rendszerében – ide nem értve a már említett, honvédelemre vonatkozó szabályokat – hagyományosan nem jelent meg, hisz az alapvetően a nemzet *szabadságainak* képezte foglalatát.

Az államberendezkedés (államforma, kormányforma) és az állami intézményrendszer kérdéseit akár szükségképpen részének is tekinthetjük akár egy kartális, akár egy történelmi alkotmánynak, szemben a szimbólumok szabályozásával, amelyeknek lényegét éppen *szokásszerű* használatuk, s nem a használatról szóló rendelkezés adja. Ettől függetlenül egy gyökeres átalakulást jelentő történelmi időszakban a szimbólumok szabályozása, újraszabályozása tökéletesen indokolt lehet. Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy az állami intézményrendszerre vonatkozó elvi jelentőségű (legfeljebb intézménytípusokat nevesítő) szabályoknál részletesebb, operatív szabályoknak egy kartális alkotmányban való rögzítése nem csupán szokatlan, de kifejezetten rontja az alkotmány ünnepélyes és szimbolikus jellegét.

Ugyanez vonatkozik a pusztán jogpolitikai, vagy jogtechnikai megfontolásból az Alaptörvényben elhelyezett rendelkezésekre is. Különösen ezekkel, de nem kizárólag ezekkel kapcsolatban alakulhat ki a szabályoknak egy különleges csoportja, amelyek ugyan formálisan részét képezik az Alaptörvénynek, de aligha tekinthetők egyúttal alkotmányos szabályoknak is. Különleges helyzet állt ugyanis elő azzal is, hogy a köztársasági elnöknek nincs előzetes normakontroll kezdeményezésére vonatkozó joga az Alaptörvényre és annak módosítására vonatkozóan, s hogy az Alkotmánybíróságnak sincs immár lehetősége arra, hogy magának az Alaptörvénynek, illetve módosításának szövegét alkotmányossági szempontból vizsgálja és minősítse.⁸ Megjegyzendő azonban, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló törvény utólagos Alkotmánybírósági kontrollját a negyedik módosítás előtt nem lehetett kizárni, ugyanis az Alaptörvényt módosító törvények magától az Alaptörvénytől különböző jogszabályi entitást képviselnek, s ezek kontrollját sem az Alaptörvény sem az Alkotmánybíróságról szóló törvény 24. §-a nem zárta ki. Hogy egy ilyen lehetőség fennállt, azt éppen az Alaptörvény negyedik módosítása igazolja azzal, hogy immár *expressis verbis* kizárja az Alaptörvény módosításainak kontrollját.

Ebből következően előállhat egy olyan helyzet, amelyben az Országgyűlés az Alaptörvénynek

⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. CLI. törvény 23. §

olyan módosítást fogadja el, amely beleütközik magába az Alaptörvénybe, illetve az alkotmányos történelmi vívmányokba. Hogy ilyen esetben a köztársasági elnöknek korlátozottak a lehetőségei, az nyilvánvaló, hiszen az Alaptörvényt és annak módosításait aláírásával ellátni köteles a kézhezvételtől számított öt napon belül.⁹ E kérdéskörre – annak fontossága és összetettsége miatt – azonban még visszatérünk. Egyelőre tételezzünk fel egy olyan helyzetet, amelyben az Alaptörvénynek formálisan részeivé válnak az Alaptörvénybe, illetve az alkotmányos történelmi vívmányokba ütköző szabályok. Hogy ennek elvi lehetőségét tisztábban lássuk, röviden néhány szót kell ejtenünk az „alkotmányos mag” problémaköréről.

III. Az Alkotmány magja

Célszerű leszögezünk, hogy értelmezésünkben az *alkotmány magja* nem azonos az ún. *mag-alkotmánnyal*. Utóbbi alatt ugyanis általában egy olyan lakonikus rövidségű, kartális típusú alkotmányt szokás érteni, amely a szabadságjogoknak, kötelezettségeknek és az állam működésének csupán a legfontosabb elveit rögzíti, ezen elvek operacionalizálását – így a tényleges garanciák biztosítását is – alacsonyabb szintű jogszabályokra, praktikus törvényekre hagyja.¹⁰ Az alkotmány magja az én értelmezésemben ezzel szemben az Alkotmánynak – adott esetben az Alaptörvénynek – azokat a legfontosabb és legáltalánosabb elveit és értékeit jelenti, amelyekkel feltétlenül összhangban kell állnia a jogrendszer valamennyi rendelkezésének.

Természetesen vitatkozni lehet azon, hogy az alkotmánynak van-e, illetve kell-e, hogy legyen egy olyan magja, amelyet a törvényhozás sem érinthet, amint ez a meggyőződés tükröződik a német alkotmány, a Grundgesetz 79. cikkének (3) bekezdéséből is.¹¹ Indokolt lehet tehát például annak feltételezése, hogy a népfelség elvét, a jogállamiságot és a demokráciát az erről szóló pozitív jogi rendelkezések nélkül – adott esetben e rendelkezések hatályon kívül helyezése ellenére – is az Alkotmány legszilárdabb magjának kell tekintenünk. Ha az alkotmány fogalmát nem vonatkoztatjuk el történelmi-kulturális összefüggéseitől, úgy jelen korunkban és a mi kulturális környezetünkben tökéletesen védhető ez a kissé „természetjogias”, de legalábbis *normatív* szempontból *apriorisztikus* álláspont. Az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembe véve azonban nem vagyunk kénytelenek találgatásokba bocsátkozni az Alkotmány magját illetően.

Az Alaptörvény ugyanis nem pusztán a népfelség, a jogállamiság és demokrácia elvét rögzíti, nem csupán az alapvető szabadságjogokat és kötelezettségeket sorolja fel, hanem visszautal a történelmi alkotmány vívmányaira is, mint az Alaptörvény értelmezési keretére. Ezek azok az elvi jelentőségű rendelkezések (a népfelség, a jogállamiság, a demokrácia elve, az alapvető szabadságjogok és kötelezettségek, a jogkorlátozás arányosságáról szóló rendelkezés,¹² az alkotmányos történelmi vívmányok), amelyekkel a jogrendszer egyéb szabályainak feltétlenül összhangban kell lenniük, ideértve magának az Alaptörvénynek a rendelkezéseit is, amelyek olyan viszonyban állnak az alkotmány magjával, mint a *speciális* rendelkezések az *általánosakkal*. Ezeknek az elveknek az *általánosságából* következik, hogy a mércét ezek jelentik a konkrétabb

9 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés Az Alaptörvény negyedik módosítása e szabályt kiegészítette, és még egyértelműbbé tette a köztársasági elnök mozgásterének szűkességét e körben.

10 A mag-alkotmány kritikájáról lásd Jakab András: 2011. évi ... törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából. Szövegállapot: 2011. január 10. http://www.commonsebudapest.com/en/wpcontent/uploads/Jakab_Andras_Alkotmany_2011.pdf ; Sólyom László: Az alkotmányozás őszintesége, hvg: 2010. október 23., 42. szám 23-28.; A mag-alkotmány mellett lásd Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. Pázmány Law Working Papers 2011/2.

11 „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ Ennek alapján érinthetetlenek, megváltoztathatatlanok minősül az emberi méltóság sérthetlenségét kimondó és az emberi jogok érvényesítését elrendelő 1. cikk valamint a köztársasági államformát, a demokráciát, a föderális berendezkedést, a szociális felelősséget és az ellenállási jogot kimondó 20. cikk.

12 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés 2. mondat: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

szabályokhoz képest, és nem megfordítva.

Csakhogy ezen a ponton tisztáznunk szükséges a *lex specialis derogat legi generali* elvének egy fontos aspektusát. A speciális jogszabályi rendelkezés ugyanis *nem általában* „rontja le” az *általános* szabályt, hanem csupán akkor, ha *belül marad* az általános szabály értelmezési keretén. A speciális és a generális szabály éppen azért áll egymással *általános-különös* viszonyban, mert a speciális szabály egy *konkrétabb* kifejeződése az általánosnak. Ellenkező esetben nem speciális, hanem egy *sui generis* szabályról beszélünk egy másik szabály *mellett*. Egy példával megvilágítva: a Polgári törvénykönyv a szerződés létrejöttét a *felek akaratának* kölcsönös és egybehangzó kifejezéséhez köti. A jogrendszer bizonyos esetekben megköveteli mindehhez az *írásbeli* alakszerűséget, tehát többletkövetelményt támaszt a szerződés létrejöttéhez. Arról azonban nem lehet szó, hogy a felek között súlyos akarathiba (például kényszerítés) esetén elismerést nyerjen szerződés létrejötte, ha azt *írásban* kötötték meg. Ha egy ilyen szabály létezne is, úgy az a szerződés létrejöttének *sui generis* alakzatát jelentené, nem pedig speciális szabálya volna a szerződéskötésnek. Egy ilyen szabály lehetősége azonban azért kétséges, mert nem pusztán a szerződés létrejöttének *egy másik* esetével ellenkezik, hanem mert a polgári jog kodifikált *alapelveivel*, a jóhiszeműséggel és a rendeltetésszerű joggyakorlással is. A bírói úton létrehozott szerződés esete egyébként éppen egy *sui generis* szerződéskeletkezési mód, amely így *nem* speciális esete az akarat elven nyugvó szabálynak. Ez az intézmény ráadásul *összhangban áll* a polgári jog általános alapelveivel, sőt éppen azok realizálódását szolgálja.

Valamely, az Alaptörvényben elhelyezni kívánt szabálynak az alkotmány magjával, az alkotmányos elvekkel – mint generális szabályokkal – való összeütközése azért különösen érdekes, mert ekkor igen hangsúlyosan merül fel ezeknek a szabályoknak alkotmányos megítélése. Álláspontom szerint abból célszerű kiindulni, hogy az Alaptörvénybe iktatandó szabályoknak négy fajtáját különböztethetjük meg. E szabályok ugyanis lehetnek *alapelvi* természetűek és *operatív*ak, másfelől az alkotmány magjával *összhangban* lévőek, illetve azon *túlterjeszkedők* (esetleg azzal ellentétesek). A négy szabályfajta e szempontok szerint a következő lehet:

- 1) alapelvi jellegű, az alkotmány magjával összhangban lévő szabályok,
- 2) alapelvi jellegű, ám az alkotmány magjával összhangban nem lévő szabályok,
- 3) operatív jellegű, az alkotmány magjával összhangban lévő szabályok,
- 4) operatív jellegű, ám az alkotmány magjával összhangban nem lévő szabályok.

Az első szabálycsoporttal kapcsolatban komoly problémák nem merülnek fel, hiszen itt legfeljebb arról van szó, hogy a jogalkotó nyilvánvalóvá tesz, és pozitív normává transzformál bizonyos alkotmányos elveket, amelyek logikailag tulajdonképpen már benne foglaltatnak az alkotmány magját képező szabály-együttesben. Egy ilyen, az alkotmány magjával összhangban lévő, alapelvi szintű szabályt képviselhetne például a jóhiszemű joggyakorlás kötelezettségének az elve. Ez formálisan új alkotmányos alapelv megjelenítését jelentené, ám tökéletesen összhangban lenne mind a demokráciával, mind a jogállamisággal, mind pedig az alkotmány magját képező egyéb szabályokkal, sőt: éppen következik belőlük.

A második szabálycsoportba tartozó valamely új alapelv kodifikálása már komolyabb problémákat vet fel, ugyanis egy ilyen szabály alapelvi jellegénél fogva elméletileg részévé válna az alkotmány magjának. Példaként említhető egy, a rendeltetésszerű, jóhiszemű joggyakorlásnak éppenséggel ellentmondó olyan elv alaptörvényi szintű kimondása, hogy „Magyarországon mindenki úgy boldogul, ahogyan tud.” Ennek önmagában és szó szerint való értelmezése megalapozhatná a sokat emlegetett „megélhetési bűnözés”, sőt annak egészen a gyilkosságig terjedő formáinak legalitását. Ez az elv egyúttal egy *sui generis*, a meglévő alkotmányos elvekből nem levezethető alkotmányos elvet jelentene. Ez a *sui generis* jelleg sem jelentené egyúttal ennek az új elvnek a korlátlanágát, tekintettel arra hogy az alapelveket *egymással való összefüggésükben* kell szemlélnünk és értelmeznünk, ami egészen odáig is elvezethet, hogy bizonyos alapelvek erősen korlátozhatnak (de főszabályként nem szüntethetnek meg)¹³ más alapelveket. Egy ilyen értelmezés

13 Főszabályként, hiszen az egymást logikailag teljesen kizáró alapelvek esetén az egyik a másikat nem csupán korlátozza, de ki is zárja. A kérdés ilyenkor az, hogy melyik elv hatályosulásának megszűnését kell vajon

során azonban arra kell törekedni, hogy az értelmezés eredményeként az alkotmányos elvek *minél teljesebben* érvényesülhessenek. A jogállamiság elve tehát eleve korlátokat szab egy „Magyarországon mindenki úgy boldogul, ahogyan tud” típusú alapelvnek. S azért a jogállamiság elve a korlátozó elv, és nem megfordítva, mert a jogállamiság elve mellett, *még bizonyos mértékben érvényesülni tud* a „mindenki úgy boldogul, ahogyan tud” elve, ám az utóbbi korlátlan érvényesülésével a jogállamiság elve teljességgel hatályosulatlan maradna. Az alkotmány magjával ütköző új alapelvi jellegű szabályok tehát csupán korlátozottan, *az alkotmány magjának értelmezési tartományán belül* érvényesülhetnek.

A harmadik csoportba, „az operatív jellegű, az alkotmány magjával összhangban lévő szabályok” közé tartozik az Alaptörvény számos szabálya. Az olyan például, amely az Országgyűlés jogává teszi a törvények megalkotását. Az ilyen szabályok valósággal *speciális* szabályai az alkotmány magját képező alapelvi jellegű, generális szabályoknak. Ezek egyúttal operatívak abban az értelemben, hogy kijelölik a népképviselőten nyugvó közhatalom gyakorlásának a *módját*, nem sértve egyúttal az alkotmány magját képező egyéb elveket. Az e csoportba tartozó szabályok alkotmányos megítélése a dolog természetéből adódóan problémamentesnek tekinthető. Értelmezésében e csoportba tartoznak azok az operatív jellegű rendelkezések, amelyek ugyan nem az alapelvek *kibontását* (érvényesülésük *módjának* meghatározását) jelentik, de kétségtelenül *konkretizálódásai* a népfelség elvének, miközben nincsenek logikai ellentétben az alapelvekkel. E konkretizálódás ténye és az alapelvekkel való összeütközés hiánya az, ami miatt e szabályokat az alkotmányos elvek *értelmezési tartományán belül* foghatjuk fel. Ilyen sajátos jellegű szabályok többek között az *állami szimbólumokat* megállapító rendelkezések is.

A negyedik csoport – az operatív jellegű, ám az alkotmány magjával összhangban nem lévő, sőt kifejezetten ütköző szabályok köre – tekinthető a leginkább súlyos kérdéseket felvetőnek. Ez esetben a probléma leginkább abban ragadható meg, hogy az operatív szabály esetleg megfelel egy alkotmányos elv önmagában tekintett, szó szerint vett szövegének, ám

- 1) ezt az elvet korlátok között kell és lehet csupán értelmezni, így az operatív szabály egy sui generis elv tilalmazott értelmezési tartományán nyugszik, illetve (és ez a lényegi mozzanat)
- 2) az operatív szabály beleütközik az alkotmány magját képező egy vagy több alapvető elvbe.

Azt már most leszögezhetjük, hogy az ilyen operatív szabályok esetén nem lehet szó arról, hogy e szabályok, mint *speciális* szabályok *lerontsák* az általános szabályokat, hiszen a probléma éppen az velük, hogy *nem* vagy csupán *látszólag* nyugszanak valamely általános szabályon, valójában azonban *kívül esnek az alkotmányos elvek értelmezési tartományának körén*. A speciális szabálynak ugyanis, mint mondtuk, pontosan az a lényege, hogy pusztán *konkrétabb* kifejeződését jelenti az általános szabálynak, de annak értelmezési keretén *belül* marad. Az a konkrét szabály tehát, amely nincs összhangban az általános szabállyal, nem is minősül speciálisnak, nem rontja le az általános szabályt, egyszerűen csupán *beleütközik* abba.

Ilyen jellegű szabályt jelenthetne például egy rendelkezés, amely kimondaná, hogy „Az Országgyűlés megbízatásának időszaka alatt tetszése szerint szabályozza a társadalmi viszonyokat.”, vagy „A Kormány az Országgyűlés döntéseit felülvizsgálja.” Mint majd kitérünk rá, álláspontunk szerint igen szűk körben lehetősége van a köztársasági elnöknek, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvények aláírását megtagadja, kihirdetésüket megakadályozza. Arra is utalunk majd, hogy a köztársasági elnöknek milyen lehetőségei kínálóznak az alkotmányos rend védelmében azokban az esetekben, amikor az elfogadott törvény aláírását megtagadni nincs módjában. Be kell látnunk azonban, hogy a jelenlegi szabályozás mellett fennáll annak a lehetősége, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes, az alkotmány magjába ütköző szabályokat vegyen fel az Alaptörvénybe, s annak is, hogy az Alkotmánybíróságnak adott esetben nincs módja e helyzet formális orvoslására a vonatkozó szabály megsemmisítésével. Vitathatatlan azonban, hogy az Alkotmánybíróság magatartását e körülménynek befolyásolnia kell, tehát olyan magatartásra kell,

vélelmezni. Álláspontom szerint az alkotmányos történelmi vívmányokkal, és általában az alkotmányos jogállam kategóriájával össze nem egyeztethető elveket, hiszen ellenkező esetben az Alaptörvény veszítené el alkotmányos és alkotmányi jellegét. Külön kérdés persze, hogy e logika alapján vajon alkotmányoknak voltak-e tekinthetők az ún. népi demokráciák, proletárdiktatúrák alkotmányok elnevezett alaptörvényei.

hogy indítsa, amely ennek a helyzetnek a természetét egyértelművé teszi. Ennek bővebb kifejtése előtt azonban meg kell vizsgálnunk az ellenállási joggal kapcsolatos néhány kérdést, valamint azt is, hogy mi következhet ezekből a köztársasági elnök eljárására vonatkozóan.

IV. Ellenállás és gyakorlásának lehetőségei

Mint említettük, az Aranybulla ellenállási záradékának modernebb, bár kétségkívül tartalmilag és formálisan bizonyos *szűkítést* is involváló újrafogalmazása az Alaptörvény C) cikkének (2) bekezdése, amely a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben mindenki jogává és kötelezettségévé tette a *törvényes úton* való fellépést. A tartalmi szűkítés abban áll, hogy míg az Aranybulla ellenállási záradéka az Aranybullában foglalt *teljes joganyagot* oltalmazta, addig az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – csupán a hatalom tilalmazott megszerzésére, megtartására, illetve gyakorlására irányuló törekvésekkel szemben ad bizonyos védelmet felhatalmazást adva az ellenállásra.

Be kell látnunk továbbá, hogy itt a *törvényességre* való utalás egyértelműen *formális szűkítést* jelent egy minősítés nélküli (tehát a „törvényes utat” nem említő) ellenállási lehetőséghez képest, hiszen a hatalom túlterjeszkedésének és kizárólagossága kiépítésének gyakori eszköze maga a jog és a törvény. Ilyen esetben a tilalmazott hatalomgyakorlásra törekvő politikai entitás legvalószínűbben maga igyekszik elzárni annak lehetőségét, hogy *törvényes útjai* legyenek a tilalmazott törekvése ellen való fellépésnek. Hangsúlyozandó azonban, hogy éppen az *alkotmányos történelmi vívmányok* szabálycsoportja mint *értelmezési keret és tartalom* adja meg annak a lehetőségét, hogy *törvényes út* alatt pusztán azt kell érteni, hogy az ellenállás és a fellépés alkotmányos feltételei – tehát a hatalom tilalmazott megszerzésére, gyakorlására, birtoklására vonatkozó törekvések – fennállnak.

Az Aranybulla sem tartalmazott ugyanis az ellenállási jog vonatkozásában utalást valaminő törvényes útra (külön törvényben szabályozott eljárási rendre), ami egyébként potenciálisan ki is üresítette volna magát az ellenállási jogot. Amint az ellenállási záradék szól: „*Hogyha pedig mi vagy utódaink valamelyike bármikor ezen rendeletünk ellen véteni akarnánk, álljon szabadságukban ezen levél erejénél fogva minden hűtlenségi véték nélkül mind a püspököknek, mind más uraknak s az ország nemeseinek összesen és egyenként jelenleg és a jövőben nekünk és utódainknak ellenállani és ellentmondani örökre.*”¹⁴ Mindez tehát azt is jelenti, hogy az Alaptörvény C) cikkének (2) bekezdése alkalmazásában törvényes úton nem lehet valamely külön törvényben meghatározott utat érteni, hanem azon olyan ellenállási módok értendők, amelyek egyébként összhangban állnak az Alaptörvény által hivatkozott *alkotmányos történelmi vívmányokkal*. Azzal a normacsoporttal tehát, amellyel – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint – összhangban kell értelmezni az Alaptörvényt, így annak az ellenállásról szóló C) cikk (2) bekezdését is. Ha azonban az alkotmányos történelmi vívmányok *nem tartalmazznak megszorítást* valamely szabadságjog vonatkozásában, akkor az adott szabadságjogot is *e megszorítás hiányának tényével összhangban*, a lehető legtágabban kell értelmezni.

Ez persze felveti, hogy miként ítélandó meg az ellenállási jog Alaptörvényben meghatározott, már korábban említett tartalmi szűkítése. Megítélésem szerint akkor járunk el helyesen, ha az ellenállási jog alaptörvényi szűkítését mint a közrend szilárdságát, kiszámíthatóságát szolgáló rendelkezést fogjuk fel, azonban az Aranybullában szereplő, korlátozás nélküli ellenállási jog történelmi vívmányának elvével összhangban. Ebből következően tehát igen *tágan* célszerű értelmezni a hatalom tilalmazott megszerzésére, birtoklására és gyakorlására vonatkozó megkötést, és az ellenállás e feltételét megvalósultnak tekintjük a demokratikus *jogállam elvébe ütköző* olyan magatartások esetén, amelyek *tendenciájuk* szerint vezethetnek *valamely csoport privilegizált helyzetére*.

Mindazonáltal az is nyilvánvaló, hogy az ellenállás – az Alaptörvényben rögzített feltételek

14 Aranybulla 31. cikkely 2. szakasz

fennállása esetén is – akkor tekinthető törvényesnek, ha az a szükséghez képest békés. A jog és a törvény alapvető funkciója ugyanis a társadalmi rend fenntartása, vagy amint Werbőczy fogalmaz a Tripartitum Bevezetésében: „*Ötödik tulajdonsága a törvénynek, hogy a törvény a polgári társaság megnyugtatása.*”¹⁵ Az ellenállás joga és kötelezettsége tehát egy olyan széleskörű, mindenkit megillető és terhelő jogi lehetőség, illetve kötelezettség, amely alkotmányos történelmi vívmányaink közé tartozik, ám amelynek alkalmazása során a legnagyobb óvatossággal, körültekintéssel, a jog és a törvényesség funkciójának szem előtt tartásával, a szükségtelen erőszak elkerülésével szabad csak élni.

Fontos hangsúlyozni egyúttal, hogy az ellenállás jogába-kötelezettségébe beletartozik az is, hogy a köztisztviséget viselő személyek adott esetben *megtagadhatják*, illetve *kötelesek megtagadni* az olyan utasításoknak és szabályoknak való engedelmisséget, amelyek a hatalom tilalmazott megszerzésére, birtoklására vagy gyakorlására vezethetnek. Mindezeket a köztársasági elnöki tisztségre vonatkoztatva – álláspontom szerint – megállapítható, hogy e tisztség betöltőjének feltétlenül joga van mindazon törvények aláírásának megtagadására – ideértve az Alaptörvény módosítására vonatkozó törvényeket is –, amelyek a hatalom tilalmazott megszerzését, birtoklását, gyakorlását eredményezhetik. Hangsúlyozandó azonban az is, hogy a köztársasági elnök Alaptörvény-módosításra vonatkozó aláírás-megtagadási joga e körön kívül a hatályos jogszabályi keretek között nem látszik megállapíthatónak. Am nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a köztársasági elnökre, mint az államszervezet demokratikus működésének őrére¹⁶ egyértelmű cselekvési kötelezettség hárul az itt meghatározott körön kívül eső alkotmányellenesség észlelése esetén.

Vitatható tehát az az álláspont, hogy a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működésének legfőbb őreként jogosult megtagadni az általa *bármely szempontból* alkotmányellenesnek ítélt törvény aláírását, s hogy azt az Országgyűlésnek vissza-, vagy az Alkotmánybíróságnak megküldheti. Az Alaptörvény ugyanis még a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt is egyértelműen fogalmazott, amikor kimondta: „*Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.*”¹⁷ A negyedik módosítást követő szabályozás még egyértelműbben fogalmaz. „*Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.*”¹⁸ Mint a korábbiak során kifejtettük, e szabályt egyedül az az eset ronthatja le, amikor a köztársasági elnököt – mint mindenki mást – megilleti az ellenállás, tehát a tilalmazott hatalommegszerzéssel, -birtoklással, -gyakorlással szemben való fellépés joga.

Külön problémát jelent, hogy *önmagában* a „demokrácia őri” alkotmányos szerepből nem vezethető le, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvényben írott valamely konkrét kötelezettségét megszegje. Ez csak a demokratikus jogállam olyan sérelme esetén állapítható meg, amely egyúttal tendenciája szerint megvalósítja a hatalom tilalmazott megszerzésének, birtoklásának, gyakorlásának legalább a lehetőségét.

15 Werbőczy István: Hármaskönyv. Téka Könyvkiadó. Budapest. 1990. Bevezető „A törvény meghatározásairól és tulajdonságairól” szóló VI. cím 10. § 37. old.

16 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés

17 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt.

18 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés a negyedik Alaptörvény-módosítás után.

Mi lehet azonban a tartalma a „demokrácia őri” szerepkörnek, milyen operatív tartalmakkal tölthető meg e kétségkívül fontosnak tűnő közjogi feladat. Ennek megválaszolásánál abból célszerű kiindulni, hogy a köztársasági elnök – elnöki feladatainak keretei között és azzal összhangban – jogosult mindannak a megtételére, amelyre Magyarország bármely állampolgára. Különösen fontos ebből a szempontból, hogy az Alaptörvény anélkül adott feladatokat a köztársasági elnöknek, hogy – eltekintve néhány esettől – eljárásának módját részletesen meghatározta volna. Ebből következően az elnököt megilleti az a jog, hogy bárkivel szabadon érintkezzen, véleményét és nézeteit megossza másokkal. Ha pedig az alkotmányosságot, jogállamiságot és az államszervezet demokratikus működését érintő aggályai merülnek fel, abban az esetben „demokrácia őri” szerepéből következően ez kifejezetten kötelezettsége is.

A negyedik Alaptörvény-módosítás előtt fennállt annak a lehetősége, hogy az Alaptörvényt módosító törvény utólagos normakontrolljára sor kerüljön. A módosítás nyomán az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdése szerint ilyen kontrollra már nincs lehetőség. Az új szabályozás szerint ugyanis: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.” E módosítás nélkül fennállt volna annak a lehetősége, hogy az elnök – ha olyan, az Alaptörvénybe ütköző törvénymódosítással találkozik, amelynek aláírását nem jogosult megtagadni – az aláírással *egyidejűleg* mindazokhoz forduljon, akik törvény utólagos normakontrolljának kezdeményezésére jogosultak.

Az Alaptörvény alkotmányossági szempontból aggályos módosítása esetén azonban a köztársasági elnököt jelenleg is megilleti egy ennél hangsúlyosabb jogi lehetőség, illetve terheli egy igen markáns kötelezettség. Az elnök ugyanis az Alaptörvény értelmében – a Kormány, az országgyűlési bizottság és az országgyűlési képviselők mellett – jogosult Alaptörvény (adott esetben új Alaptörvény) elfogadását és az Alaptörvény módosítását kezdeményezni.¹⁹ A köztársasági elnöknek legfőbb „demokrácia őri” szerepkörében azonban erre nem csupán joga van, hanem ez adott esetben kötelessége is, ha az államszervezet demokratikus működését veszélyben látja, és egyéb jogi lehetősége nincs a helyzet orvoslására. A köztársasági elnök tehát akkor, ha alkotmányellenes Alaptörvény-módosítást kénytelen aláírni, egyidejűleg köteles kezdeményezni az Országgyűlésnél az általa aláírt törvény hatályon kívül helyezését.

V. Alaptörvény és alkotmányellenesség

Mint korábban említettük, az alkotmánybírósági kontroll lehetőségének szűkülése következtében elvben kialakulhat az alaptörvényi szabályoknak egy alkotmányellenes köre. Egy olyan normacsoport, amely ugyan *formálisan* részét képezi az Alaptörvénynek, ám amely beleütközik az alkotmány magjába. Abban a kérdésben nem kívánunk állást foglalni, hogy egy ilyen normacsoport kialakult-e már, azonban célszerű lehet megjelölni azt a két jellegzetességet, ami egyfelől *közreható* egy ilyen szabályréteg létrejöttében, másfelől ami igencsak *jellemezni* látszik az elmúlt évek jogalkotását.

Az első ok a *jogpozitivisták túlbecsülése* mindenféle természetjogias hivatkozások mellett. Ez arra indíthatja a jogalkotást, illetve annak mögöttes mechanizmusát, hogy a politikailag kitérített céloknak *direkt* módon és *azonnal* teremtsen meg a pozitív jogi alapjait, adott esetben elhanyagolva a jogrendszer olyan más intézménytípusát, mint az *igazságszolgáltatást*. A túlzott mértékű végkielégítések esetén ugyanez, a pozitív jogi szabályozásra tekintő aktivizmus volt a jellemző, mint legutóbb az ún. „rezsicsökkentés”-sel kapcsolatban. Utóbbi esetben is a jogszabályi környezet átalakítására került sor a jogvita továbbvitelét megelőzően, s részben a helyett. Szintén ez a jogpozitivisták megközelítés tükröződik az Alaptörvény negyedik módosításakor, mégpedig az Alaptörvény-módosítás alkotmánybírósági kontroll-lehetőségének immár formális kizárásával.²⁰ Tegyük mindjárt hozzá, ez a módosítás nyithatja meg leginkább az utat az Alaptörvény

19 Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés

20 Alaptörvény 24. cikk (5) bek.

alkotmányellenes rétegének kialakulása előtt. *Így már e szabály alkotmányossága is kétséges lehet*, hiszen a jogbizonytalanság irányába mutat, mely nehezen összeegyeztethető a jogállamiság Alaptörvényben is deklarált elvével. Gyakorta elhangzó válasz ezekre az aggályokra, hogy az Alkotmánybíróság – 23/1994. (IV. 29.) AB határozatával – maga zárta ki egykor annak a lehetőségét, hogy az alkotmányt és annak egyes rendelkezéseit alkotmányossági szempontból vizsgálja. A dolog szépséghibája azonban az, hogy maga ez az alkotmánybírósági határozat is vitatható volt már megszületése idején, hiszen nem vette tekintetbe, hogy az Alkotmány és az annak módosításait elvégző normák (különösen pedig éppen a módosítások) kitüntetett szerepük és helyzetük ellenére is törvények, amelyek mint ilyenek igenis lehettek normakontroll tárgyai. Tartalmi oldalról pedig felvetődik a kérdés, hogy kétharmaddal az Alkotmányba esetleg beiktatott *jogfosztó* rendelkezéseket vajon érinthetetlennek tekintette volna-e az Alkotmánybíróság, s ha igen, akkor azt hogyan egyeztetette volna össze a többség zsarnokságát kizáró *jogállamiság* alkotmányos elvével. Ráadásul a korábbi AB határozatra való hivatkozás azért is aggályos, mert az Alaptörvény új 5. pontja szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”²¹ Azok az érvek is meglehetősen problematikusak, amelyek az Alkotmánybírósági kontroll szűkítésével kapcsolatban arra hivatkoznak, hogy nem minden polgári demokráciában működik Alkotmánybíróság. Csakhogy, amennyiben az Alkotmánybíróságot a jogállamiság egyik garanciájának tekintjük, akkor jogkörének formális szűkülése attól függetlenül veti fel a jogállamiság csorbulását (ha nem is elenyészését), hogy máshol milyen alkotmányos megoldások vannak érvényben a normakontrollt illetően. Ez a csorbulás pedig teljességgel ellentétben áll az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésével, amely az Alaptörvény rendelkezéseit többek között történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban rendeli értelmezni. Történeti alkotmányunk vívmányainak természete ugyanis éppenséggel a megszerzett jogok megtartásában és bővítésében ragadható meg, amivel nehezen egyeztethető össze a megszerzett alkotmányos garanciák szűkítése. Arról pedig még nem is szóltunk, hogy az Alkotmánybíróság feladata immár nem pusztán az Alkotmány kartális részének, tehát az Alaptörvénynek a védelme, hanem az Alkotmányé, amely éppen az Alaptörvény szövegéből és értelméből következően tágabb kategória, mint az Alaptörvény.²²

A másik ok a jogalkotási gyakorlatban tetten érhető *alacsony szintű absztrakciós teljesítményben* jelölhető meg. Gyakorta ugyanis nem az alkotmányos alapelvekből valóban levezethető, tehát alkotmányosan bizonyosan védhető, *absztrakt, általános szabály* megalkotására kerül sor, hanem az elérendő konkrét politikai cél operatív jellegű, normatív átfogalmazására. Ám ez az átfogalmazás – például a végkielégítések elvonása, vagy a köztisztviselők indoklás nélküli felmentése esetén – paradox módon olykor mégis túl általánosra sikeredik. Ilyen esetekben megállapítható, hogy a jogalkotó igyekszik annak a vádnak a lehetőségétől szabadulni, hogy a *jogegyenlőség* elvét sértve meghatározott személyi kör ellen irányul a szabályozás. Ez esetben azonban nem történik más, mint hogy a norma tervezetének csupán egyetlen jogelvvvel való összemérésére kerül sor.

A jogszabályoknak azonban az alkotmányos elvek *teljes körével* kell összhangban lenniük. Az absztrakciós készségnek tehát ilyenkor többek között abban kell megnyilvánulnia, hogy a jogalkotó elvonatkoztasson a szabály és a kívánt cél konkrét kapcsolatától. Attól tehát, hogy a szabály önmagában *lefed*i a szabályozási szükségletet kiváltó életviszonyokat. Ezen kívül ugyanis *modelleznie* szükséges a szabály *logikailag lehetséges valamennyi* következményét, és a lehetséges következményekre tekintettel kell megvizsgálnia a norma alkotmányos elvekkel való összhangját. Figyelembe kell tehát vennie a jogkorlátozás arányosságának és szükségességének elvét, tekintettel kell lennie a *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra* is, mely utóbbi elv még akkor is a jogállamiság Alaptörvényben rögzített elvéből következik, ha konkrét megfogalmazására ágazati jogszabályokban (pl. a közigazgatási eljárás általános szabályai között) kerül sor. A norma szövegét

21 Megállapította az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikke.

22 Vö. Az Alaptörvény és a történeti alkotmány – Csevár Nóra beszélget Szájer Józseffel. Jogelméleti Szemle 2012. 4. sz. 213-214.

tehát a legalapvetőbb jogelvekre való tekintettel addig a mértékig kell specificálni, amikor a norma elnyeri azt a formáját, amely már az atipikusnak mondható esetekben sem jár alkotmányos elvek sérelmével. Ha azonban a specificáció végső pontján az válik megállapíthatóvá, hogy a norma úgy irányul kifejezetten egy meghatározott személyi kör ellen, hogy ennek az irányulásnak alkotmányos elveken nyugvó alapja nincs, akkor azt célszerű belátnia a jogalkotónak, hogy az adott viszony rendezésére jogállami eszközökkel lehetőség nincs. Ez azonban a legritkább esetben fordulhat csak elő, mert ha a jogpolitikai cél valóban helyes és a jogállam elvével összeegyeztethető, akkor a szabályozás megfelelő technikája igenis megtalálható.

A túlzott mértékű végkielégítések példájánál maradván nyilvánvaló, hogy sem a juttató, sem a kedvezményezett oldaláról jóhiszeműségről nem lehetett szó. Az adott kérdést álláspontom szerint alapvetően *igazságszolgáltatási* úton kellett volna rendezni (akár jogszabályban rövid határidőket szabva a bíróságok számára az ítélet meghozatalára), ám ha már tisztán jogalkotási úton történt kísérlet a helyzet megoldására, a szabályozás hangsúlyossá kellett volna, hogy tegye azokat a szempontokat (például a jóhiszeműség hiányát egyértelművé tevő paramétereket)²³, amelyek alapján az elvonás alkotmányosan védhető.

Amikor pedig az operatív jellegű szabályok Alaptörvénybe illesztésére kerül sor, mégpedig az általános alkotmányos elvekkel, az alkotmány magjával való összhang mélyebb vizsgálata nélkül, akkor fokozottan merülhet fel egy *alkotmányellenes alaptörvényi réteg* kialakulásának veszélye. E réteghez tartozó szabályokat az alkotmánybírósági kontroll szűkülése következtében nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, azonban *észlelheti* e szabályok alapelvekkel való ütközését. És ha adott esetben nem is semmisítheti meg e szabályokat, ám az *e szabályok alapján* meghozott törvényi rendelkezéseket már megsemmisítheti, hiszen azok éppen úgy ütközni fognak az alkotmányos elvekkel, mint az Alaptörvénybe esetleg beillesztett azon szabályok, amelyeknek az lett volna a funkciójuk, hogy legitimitást biztosítsanak egy későbbi törvénynek.

Természetesen fennáll annak a lehetősége, hogy – amennyiben az Alkotmánybíróság következetesen megsemmisíti azokat a törvényeket, amelyek az Alaptörvénynek *csak formálisan részét képező* szabályain alapulnak – a jogalkotó a jövőben mind operatívabb szabályokat, adott esetben egész kódexeket helyez el az Alaptörvényben. Ez azonban fokozottan helyezi előtérbe a jogalkotásban közreműködők politikai felelősségét, s a szabályozásnak ez a módja bizonyos gyakoriságon túl már önmagában képes minősíteni az alkotmány magját képező elvek érvényesülésének mértékét.

23 Az elvonás alá eső összeghatár megemelésével, a szabadságmegváltás összegének figyelmen kívül hagyni rendelkezésével bizonyos korrekciós lépések történtek, de ez nem változtatott azon, hogy a szabályozás egésze árnyalatlan volt. Nem volt tekintettel többek között a ledolgozott szolgálati időre, a juttatásban részesülő tényleges korábbi bérére, e bérnek az arányára vagy épp aránytalanságára az azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatottak bérének nemzetgazdasági átlagához képest.