

Varga Zs. András:

## Gondolatok Magyarország új alkotmányáról

### 1. Az alkotmányozási helyzetről

Az Alkotmány nem kizárólag egy jogalkotói produktum, hanem egy ország életének keretét biztosító alapvető és élő szabályozás. Mára a rendszerváltozás utáni alkotmányos berendezkedés vitathatatlanul elveszítette legitimitását, támogatottságát. Annak ugyanis, hogy a tavaszi választásokon kétharmados törvényhozási felhatalmazottságot adott a kormánypártoknak, ráadásul úgy, hogy kettő kivételével az összes egyéni választókerületből elhozták a mandátumot, olyan következményei vannak, amely kilökte az alkotmányt a hétköznapokból. Mondjuk ki, ez rendkívüli helyzet, aminek a következményeit le kell vonnunk. A voksolás eredménye világos, és az oda vezető út is. A korábbi négy év csak úgy értékelhető, hogy lehetővé tette egy világosan elutasított kormánytöbbség hatalmon maradását. Azt, hogy a közjog milyen eróziót szenvedett ezalatt, egy február végi konferencián és az arról készült kötetben elég világosan kimutattuk.<sup>1</sup>

### 2. A nemzet és alkotmánya

Az állam működése, a jogrend, végső soron az Alkotmány két mércével mérhető. Az egyik a legalitás, vagyis a szabályosság, ide értve azt is, hogy a törvények, az alkotmánymódosítások, végső soron az új alkotmány elfogadása a hatályos törvények betartásával történik-e. A másik a legitimitás, vagyis a tényleges elfogadottság, az tehát, hogy az államot, a törvényeket, a hatályos alkotmányt a jogalanyok elfogadják-e. Akár a legalitás szakad meg, akár a legitimitás fogy el, előbb utóbb új alapok után kell nézni.

A legalitás nem más, mint a jogrend, az Alkotmány univerzális, magyarul egyetemes tulajdonsága, amelyre az egyénnek, mint az alkotmány nélkülözhetetlen alanyának van elsősorban szüksége. A szabályok betartása, következésképpen a hatalomgyakorlás kiszámíthatósága garantálja az egyén jogainak védelmét, végső soron a másokéval egyenlő és egyenlően védett jogait, ha úgy tetszik, a személyi méltóságát. A legitimitás ezzel szemben a másik alkotmányos jogalany, a nemzet viszonyulása az államhoz, hatalomhoz, végül is az Alkotmányhoz. Ez tehát az Alkotmány történeti meghatározottságát hordozó tényező.

A nemzet a mindennapokban persze nem tűnik fel, mégis valóságosan jelen van. Ezt a legegyszerűbben úgy igazolhatjuk, ha kísérletképpen elképzelhetünk egy olyan állami berendezkedést – és a velejáró alkotmányt – amely kizárólag az egyének jogaira fordít figyelmet. Ebben az esetben tehát nincs „MI”, csak „ÉN” van. Ennek a következménye azonban abszurdum lenne, mégpedig legalább két okból. Egyrészt nem tudnánk megmagyarázni, hogy az egyénnek miért vannak kötelességei számára idegenekkel szemben, márpedig vannak. Adott esetben a segítségre szoruló számára segítséget kell nyújtania, máskor saját életét veszélyeztetve is gondoskodnia kell mások biztonságáról, ha például hivatásos szolgálati viszonyban áll. Aztán – még ha ettől el is szoktunk – akár meg is kell halnia másokért, ismétlem, számára idegenekért, háború esetén. A másik ok elvontabb. Ha a jog érvényessége kizárólag az egyének pillanatnyi akaratán nyugszik, akkor minden másodpercben újra „népszavazni” kellene. Másként nem tudnánk megmagyarázni, hogy a korábban mások által elfogadott és támogatott jog miért kötelez engem, az egyént. A könnyebbség kedvéért vegyük az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányát: több mint kétszáz éves. Miért kötelezi a ma élő egyént? Erre csak akkor tudunk válaszolni, ha elfogadjuk, hogy a nemzet több, mint az egy adott pillanatban egy adott helyen élők

---

<sup>1</sup> SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest: PPKE JÁK, 2010.

összessége. Ahogy Ernst Renan, vagy Kossuth is megfogalmazta, a nemzetnek részei mindazok, akik valaha élő tagjai voltak, és részei a meg nem születettek is.

A nemzet tehát a hétköznapiakban rejtőzködő, néha azonban konkrétan és megragadhatóan megjelenik. Általános választások, népszavazások idején az éppen akkor élő tagjai által a nemzet megjelenik és kifejezi akaratát. Ezt nem vitathatjuk, mert ha vitatjuk, akkor az állam és jog nem lesz más, mint tiszta hatalmi eszköz. Ezt pedig az alkotmányos jogállam eszméje nem tűri.

### 3. Az alkotmányozás technikája és célja

Ha az új alkotmányt és vele új állami berendezkedést a már említett legalitás-legitimistás síkban helyezük el, akkor négyféle változási lehetőséget kapunk aszerint, hogy az egyik, a másik, netán mindkét összetevő hiányzik, avagy mindkettő jelen van. A forradalmat általában a legitim-illegális változásokra használjuk, amikor ez a változás úgy következik be, hogy az nagy nemzeti támogatottságot élvez, de a korábbi jogrend szabályainak „felrúgásával” következik be. A „választófülkék forradalma” inkább a legitim-legális változást takarja, amikor az új rendre áttérésnek megvan a támogatottsága, ugyanakkor a hatályos jog tiszteletben tartásával történik. Elméleti megközelítésben tehát ez nem forradalom, hanem törvényes átmenet egyik rendszerből a másikba. Ugyanakkor ez a helyzet egyáltalán nem ritka a magyar közjog történetében. Így indult '48 is Pozsonyban és Bécsben, ilyen volt a Deák-féle kiegyezés, a jogállam helyreállítása a Tanácsköztársaság után, a '89-'90-es rendszerváltozás is.

Az Országgyűlés összetétele elegendő az új alkotmány elfogadásához és a politikai akarat is megvan ehhez. Az az időzítés azonban, amely jövő tavaszra elkészültnek feltételezi új alkotmányt, elgondolkodtató. Ha ugyanis – amint már írtam – az alkotmány nem kizárólag egy jogalkotói produktum, hanem egy ország életének keretét biztosító alapvető és élő szabályozás, akkor ez a rendeltetés – az alkotmány célja – fontosabb, mint a megszövegezésének és elfogadásának technikája. Röviden fogalmazva – ahogy ezt a miniszterelnök által felkért tanácsadók közül többen is kifejtették, elsőként Pálinkás József, az MTA elnöke, az alkotmánynak szerethetőnek kell lennie. Elvontabban: a *MI Alkotmányunkká* kell válnia. Ezt akkor éri el, ha a tartalma lényegében nem más, mint az a mód, ahogy a magyar nemzet, Magyarország létezni kíván. Csakhogy a magyar nemzet nem csak az elfogadás pillanatában élő és cselekedni képes személyek összességét kell értenünk, hanem – minimum – a következő évtizedek magyarjait is. Azt, hogy az új alkotmány megszerezze ezt a tekintélyt, előre nem tudjuk teljes biztonsággal garantálni. Ez ugyanis nem kizárólag politikai vagy közjogi kérdés. Amit ma megtehetünk, az annyi, hogy igyekszünk elősegíteni ezt a tekintély-szerzést.

A gyorsaság ennek mindenképpen ellene hat. Amint a gyémántcsiszoláshoz is idő és türelem kell, az új alkotmány részleteinek kialakítása is sok és nemes közjogi vitát igényelne.

Ha viszont nincs idő, akkor néhány kérdést egyszerűsíteni kell.

### 4. Az új alkotmány és a fennálló közjogi helyzet

Bármennyire erős a kísértés, hogy más országok alkotmányozási módszereit vagy az egyes közjogi intézményekre kialakított modelljeit átvegyük, ezt a kísértést le kell győzni. Az Amerikai Egyesült Államok lényegében előzmény nélkül, harcban megszerzett eredeti szuverenitás alapján alkotmányozott. Ilyen helyzet máshol azóta sem alakult ki, nálunk sincs ilyen. Franciaország alkotmányának alapjait legfontosabb közjogi eseménye, a nagynak nevezett forradalma határozta meg – mint látjuk, évszázadokra. Németország megszállt

országként fogalmazta meg alkotmányát, és nem meglepetés nélküli helyzet, hogy az azóta is működni tud.

Magyarország mai közjogi helyzete egyik fenti modellre sem hasonlít. Nem egy előzmény nélküli, ráadásul föderatív (azaz osztott) szuverenitáson alapuló törvény, de nem is a korábbi rendszer erőszakos megdöntésén alapszik, végül nem megszállás alatt lévő országban születik.

Az új alkotmányt kihordó közjogi helyzetnek ugyanakkor saját történetünkben sincs pontos előképe. A '48-as áprilisi törvényeket a nemzet kényszerítette ki uralkodójától, a kiegyezés a korábbi alkotmányos helyzet helyreállítását célozta. A '20-as évek restaurációja külföldi államok erőszakos nyomása mellett a belső erőszak által megtört alkotmányosságot próbálta visszaállítani. A '45-ös köztársasági alkotmány szintén megszállás alatt jött létre, miként a '89-es reform sem a függetlenség teljessége mellett zajlott.

Összességében tehát olyan helyzet van ma, amelynek nincs előzménye. A nemzet szabad és független. Maga döntött arról, hogy a FIDESZ-KDNP kétharmados többséggel rendelkezik az Országgyűlésben. Így az új alkotmány a legalitás és legitimitás teljessége mellett jöhet létre.

Ez a helyzet elvileg lehetővé tenné az államforma, kormányforma alapkérdéseinek megvitatását, majd ezek eldöntése után lehetne a legfontosabb intézményekre vonatkozó szabályokat kialakítani.

### 5. Milyen legyen az új alkotmány szerkezete?

Az új alkotmánnyal kapcsolatos két előfeltétel tehát az, hogy

- a) döntés született arról, hogy gyorsan készül el, és
- b) nem spórolható meg az alapos vita az alapkérdésekről.

Ez a két előfeltétel egymás ellenében hat. A gyorsaság kizárja az alapos vitát, alapos vita nélkül pedig veszélybe kerül az új alkotmány hosszú távú tekintélye. Az ellentmondás feloldását szolgáló egyik lehetséges módszer az, ha az alkotmány

- a) többszintű lesz,
- b) a legfelső szintje (a mag-alkotmány, amely elkészül jövő tavaszra) nem dönti el az államforma és a kormányforma legfontosabb kérdéseit, hanem olyan preambulumbot és alkotmányos alapelv-készletet tartalmaz, amely a legitimizmus eredményétől (az Apostoli Királyság helyreállítása a törvényes dinasztia jogaiba visszahelyezése mellett) a szabad királyválasztáson át a köztársasági államforma véglegesítéséig bármely megoldást változtatás nélkül „elvisel”,
- c) ugyanakkor olyan értékeket hordoz, amelyek a jövő zálogát képezik.

Ez a megoldás azzal jár, hogy a mag-alkotmánynak deklarálnia kell, hogy a tágabb értelemben vett alkotmánynak részét képezik a kormányformáról (esetleg az államformáról) és az alapvető jogokról szóló, később megalkotandó törvények.

Ez az alkotmányozás több előnnyel jár:

- a) tulajdonképpen szerves folytatása a történeti alkotmányunknak, de
- b) anélkül, hogy a több évtizedes megszakadást erőltetett (esetleg komikus) módon kívánnánk meg nem történné tenni, ugyanakkor
- c) a mindennapi jogalkalmazás tekintetében nem szakítja meg a jogfolytonosságot a hatályos törvényekkel,<sup>2</sup> végül
- d) nyitva hagyja az utat a részletkérdések alaposabb megfontolása előtt.

<sup>2</sup> A jogfolytonosság az alacsonyabb szintű jogszabályok szintjén (korrekcióval ugyan, de) helyreállítható volt '20-ban, mivel a népköztársaság majd tanácsköztársaság együtt sem élt meg két évet, vagyis a jogon kívülinek tételezett időszak viszonylag rövid volt. Sajnos 90, vagy legalábbis 60-65 évvel ez nem játszható el.

## 6. Mit tartalmazzon az új mag-alkotmány?

Ha a fenti modellt elfogadjuk, akkor a mag-alkotmány

- a) eleve nem foglal állást az államforma kérdésében vagyis (szemben a hatályos alkotmánnyal nem a Magyar Köztársaságról, hanem) Magyarországról szól,
- b) kitér a három „sz”-re: a legalitás egyetemes elve által védett személyi méltóságra, a történeti meghatározottságú nemzet fennmaradásához nélkülözhetetlen szolidaritásra, és a két, gyakran egymás ellen ható elvet kiegyensúlyozó szubsidiaritásra,<sup>3</sup>
- c) biztosítja a folytonosságot az ezeréves magyar alkotmányossággal (vagyis a Szent Koronára utalásnak lehetővé kell tennie egyfajta modernizált Szent Korona-tan későbbi kidolgozását),<sup>4</sup>
- d) ténylegesen biztosítja a vallásszabadságot azáltal, hogy nem valamiféle kilúgozott álsemlegességre épül, hanem a Trianon-emléktörvényhez hasonlóan helyet biztosít a Teremtő Istennek,
- e) kitér a legfontosabb alkotmányos alapelvekre: az emberi élet mindnek fölötti védelmére,<sup>5</sup> a férfi és nő természetes jogaként értelmezett házasságra és az ezen alapuló család preferálására minden más „formával” szemben, a hatalom visszaélése esetén ellenállási jogra, hatalommegosztásra és -kiegyensúlyozásra (így a törvényhozó hatalom szuverenitására, a végrehajtó hatalom törvényességére, a bírói hatalom függetlenségére), polgári szabadságra és bizalmi elvre (mely szerint a rosszhiszeműséget, jogellenességet etc. az államnak kell bizonyítania), ezek érvényesítésének garanciáira (egyfajta alkotmánybíráskodásra, de konkrét intézményi forma nélkül<sup>6</sup>), szabad etc. választójogra, az ügydöntő népszavazás kivételessé tételére (esetleg a véleménynyilvánító népszavazás valamivel tágabb lehetősége mellett).

Azt, hogy aztán mi legyen az államforma, hány kamarával működjék az Országgyűlés, stb., tényleg alaposabban meg kell majd vitatni.

Mély meggyőződésem, hogy ez a vita nem spórolható meg, de nem mindegy, hogy a kodifikáció előtt vagy után folytatjuk le. Az előbbi erősíti, az utóbbi rombolja az Alkotmány tekintélyét.

<sup>3</sup> Ez a természetjog rehabilitációját jelenti, ami nélkülözhetetlen. Azt ugyanis láttuk már, hogy ha a természetjog elveit felrúgjuk, a személy/nemzet páros egyik elemének kizárólagos jelentőséget tulajdonítunk, akkor előbb vagy utóbb óhatatlanul sérül a másik is. Az egyik esetben nemzetrontó totalitarizmus az eredmény, a másik esetben atomjaira szakadt társadalom, amelyet semmi nem tart össze.

<sup>4</sup> L. ZÉTÉNYI ZSOLT: *A történeti alkotmány - Magyarország ősi alkotmánya*, Budapest: Magyarországért Kulturális Egyesület, 2009.

<sup>5</sup> A tapasztalatok szerint az abortusz tényleges lehetővé tétele Közép-Európában nem kerülhető el. Nem mindegy azonban, a jog fogalmának brutális kicsavarásával az anya állítólagos „önrendelkezési jogából” vezetjük le, vagy egyfajta elkerülhetetlen rosszként a jog meghátrálásaként (nem jogszerű, de nem büntetjük).

<sup>6</sup> Úgy gondolom, hogy az amerikai típusú „on the case”, azaz csak az érintettek (esetleg közjogi főméltóságok esetében in abstracto is) kezdeményezhető normakontrollra áttérésre megérett az idő.