

Chronowski Nóra
(egyetemi docens)

Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás

Tanulmányom a következő, talán kissé provokatív kérdés köré szerveződik: *helyes-e a 21. században nemzeti alkotmányozásban gondolkodni, amikor az alkotmányjog és az alkotmányosság globális?* Nem kívánom természetesen tagadni, hogy az alkotmányozás konkrét politikai közösség (nevezhetjük beállítódásunknak megfelelően államalkotó népnek vagy politikai nemzetnek) belső ügye, amely önállóan (szuverén módon) dönt saját alkotmányos berendezkedéséről. Azt kívánom érzékeltetni csupán, hogy az alkotmányozásra irányuló, politikailag meghatározott tevékenységet milyen szempontok figyelembe vételével érdemes folytatni annak érdekében, hogy a tevékenység eredménye (az alkotmány) jó eséllyel feleljen meg a korszak sajátos körülményeinek és kihívásainak. Az alkotmányozás sem tekinthet el attól, hogy reflektáljon a globalizációra és az emberi jogok univerzalitására. E (külső) tényezők hatása determináló, amennyiben az elérendő cél demokratikus, jogállami alkotmány. Tanulmányomban ezért áttekintem, melyek a globális alkotmányosság koncepciójának főbb tanulságai, illetve milyen követelményeket támaszt az egységesülő európai alapjogi rezsím, s ez alapján vonok le néhány következtetést a nemzeti és a 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozásra.

I. A globális alkotmányosság

1. A globális alkotmányosság és a globális alkotmányjog koncepciója¹ empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemezi, módszere tehát elsősorban az összehasonlítás.² A globalizálódó alkotmányosság olyan dinamikus folyamatként fogható fel, amelyben az univerzálissá váló elvek a nemzeti megoldások prizmáján keresztül beépülnek a konkrét alkotmányos gyakorlatba, és a partikularizmus korlátjaként jelennek meg.³ Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán⁴ és az összehasonlíthatóságból adódó eredmények mérésén, statisztikai feldolgozásán alapul. Az alkotmányok tartalma tekintetében mérhető változók: a széleskörűség (azaz a szabályozás átfogó jellege) és az ideologikusság foka. Az utóbbi változó alapján az alkotmányok lényegében két családba sorolhatók: vagy

¹ A globalizációnak az alkotmányjogra gyakorolt hatásával a közelmúltban Halmai Gábor kiváló esszéje foglalkozott. Lásd Halmai Gábor: Alkotmány és globalizáció. <http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio> (Letöltve 2010.12.10.) Lásd még Bruce Ackerman: The Rise of World Constitutionalism. Virginia Law Review 83 (1997) 771-797., Heinz Klug: Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding. Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism (ed. by Charles Sampford and Tom Round) Leichhardt, NSW: The Federation Press, 2001. 191-204.

² Lásd elsősorban David S. Law és Mila Versteeg kutatásait. David S. Law – Mila Versteeg: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-10-01 (2010)

³ Klug: i. m. 192.

⁴ Az alkalmazott összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Halmai mutat rá, hogy e módszerhez háromféleképpen állnak hozzá a tudomány képviselői. Az első megközelítés szerint a módszer nem alkalmazható, mert az alkotmányjognak sem a problémái, sem a megoldásai nem azonosak az egyes országokban. A második álláspont elfogadja a problémák hasonlóságát, de fenntartja a megoldások különbözőségét, azaz a módszert korlátozottnak tekinti. A harmadik, elfogadó nézet szerint mind az alkotmányjogi problémák, mind megoldásaik lényegileg azonosak világszerte. Halmai: i. m. 2.

libertariánus, vagy államcentrikus⁵ jellemzőket mutatnak. Az egyes családokon belül az ideológiai konvergencia, a családok között pedig a polarizáció érvényesül.⁶

A koncepció a pusztán osztályozáson és csoportképzésen túl valójában arra keresi a választ, hogy a chartális alkotmányok a modern kormányzás eszközeiként miként alakíthatók és alkalmazhatók úgy, hogy megfeleljenek bizonyos – a korszakra jellemző – alapvető kihívásoknak, céloknak. Ezek a kihívások és célok a gazdasági prosperitás, a politikai stabilitás, az alapjogok garantálása, a tartós demokrácia, illetve a potenciálisan egymással küzdő társadalmi csoportok békés együttélése. Az, hogy az alkotmányok mennyiben felelnek meg az említett kihívásoknak, eljárás és tartalom kérdése, vagyis eldöntendő, mi legyen az alkotmány tartalma és milyen eljárás szerint határozzák meg ezt a tartalmat. Ma már tudható (mert mérhető), hogy mely tényezők ígérennek hosszú alkotmányos élettartamot egy-egy alaptörvénynek. E tényezők közül kiemelkedő a releváns szereplők széles körének bevonása az alkotmányozási folyamatba (pluralizmus, demokratizmus, reprezentativitás), a tartalmi specifikáció magas foka a normaszövegben (kellően részletes és explicit garanciák a jogok és intézmények tekintetében), és olyan módosítási szabályok, amelyeket sem nem túl nehéz, sem nem túl könnyű felhívni az alkotmánynak a változó viszonyokhoz való igazítása érdekében. Az még nem egyértelmű, hogy milyen alkotmányozási eljárással érhető el az intézményrendszer legjobb konfigurációja, és hogy mi is a legjobb konfiguráció. A problémát árnyalja, hogy a chartális alkotmány mögött azonosítható az ún. metaalkotmány is, vagyis olyan írott vagy íratlan, bírói gyakorlaton vagy szokáson alapuló normaösszesség, amely egyrészt a chartális alkotmány érvényesülését (értelmezését, alkalmazását) meghatározza, másrészt körvonalazza, hogy ténylegesen mely szervnek milyen hatalma van, mik annak feltételei és valóságos korlátai.⁷ A hazai alkotmányjog-tudomány e kettősséget a formális és materiális alkotmányjog megkülönböztetésével érzékelteti a tárgyi jog síkján maradván.⁸ A magyar alkotmányos gyakorlatban a metaalkotmány egyik összetevője (és létezésének bizonyítéka) a „láthatatlan alkotmány” koncepciója.⁹ A chartális és a metaalkotmány szerencsés esetben konvergál, illetve konstruktív módon kiegészíti egymást, de az is előfordulhat, hogy a két normaösszesség (bizonyos pontokon) elválik egymástól, és ennek következtében ellentmondás keletkezik: ilyenkor alkotmányossági deficit alakul ki.¹⁰

⁵ A kategóriák értéksemlegesek. A libertariánus alkotmány kiindulópontja az egyén szabadsága, s az alapjogok hatalomkorlátozó funkcióját helyezi előtérbe. Az államcentrikus alkotmány ('statist' – jelentését sem az etatista, sem a paternalista nem adja vissza pontosan ebben az összefüggésben) az állam nélkülözhetetlen szerepét fogadja el, és (az alapjogokkal kapcsolatban is) elsősorban állami feladatokat, felelősséget határoz meg. A felosztás a skála két végpontját jelenti, amelyen a világ alkotmányai elhelyezhetők. A mérések szerint az európai alkotmányok közül 2006-ban leginkább libertariánus a svájci, a finn, a szlovén, a máltai, a brit, a szlovák és a svéd alkotmány, a leginkább államcentrikus pedig a luxemburgi, a német, a bolgár, a magyar, a francia és az olasz (ebben a sorrendben). Lásd Law – Versteeg: i. m. 68., 70., 89-90.

⁶ Law – Versteeg: i. m. 6.

⁷ David S. Law: Constitutions. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-02-05 (2010) 1.

⁸ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 83-84.

⁹ Lásd Sólyom László párhuzamos indokolását a halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”

¹⁰ E jelenséggel kapcsolatban nem szükséges messzire menni, ha példával kívánom alátámasztani. Magyarországon a chartális és a metaalkotmány normái 1989-től kezdve hosszú ideig összhangban álltak egymással, mert elfogadott volt az alkotmányossági (AB) döntések kötelező jellege, és (többé-kevésbé) követett volt az értékviták kompromisszumos kezelése, rendezése a politikai döntéshozatalban. 2010-től először a

Visszatérve a „konfigurációhoz”, az alkotmányok tartalma tekintetében annyi mindenestre megállapítható, hogy a (nemzeti) alkotmányjogi fejlődés a múlt század közepe óta a demokratikus államokban három vonatkozásban is konvergál:

- a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése,¹¹
- elkötelezettség az alapvető emberi jogok védelme mellett explicit (néha implicit) arányossági elvű korlátozási klauzulák rögzítésével,
- kötelezettségvállalás a jogállami garanciák tiszteletben tartására.¹²

A (globalizálódó) alkotmányjogi dogmatikában általában konszenzusos az, hogy milyen jelenségek és jellemzők tartoznak az említett intézményekhez. Az alkotmányos és a politikai gyakorlatban azonban az említett területekhez kapcsolódó konkrét megoldások, és az elfogadott értékek jelentéstartalma nagy variabilitást mutat, illetve divergál.¹³

2. Az alkotmányjog és az alkotmányosság globalizálódását *több tényező inspirálja*, amelyek fokozatosan előmozdíthatják az említett variációk és divergenciák csökkenését.

Az egyik ilyen tényező a *transznacionális bírói párbeszéd*, amely az alkotmányossági ügyekben döntést hozó bírák formalizált személyes kapcsolattartásán alapul. Ennek eredményeként az (alkotmány)bírói gyakorlat külföldi és nemzetközi joganyagokat használ az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez, tetten érhető (sőt, számszerűsíthető és mérhető) az alkotmányjogi kölcsönzés, a migráció és a diffúzió az ítéletekben.¹⁴ Emellett megemlíthető a *transznacionális NGO-k hatása*, amelyek beavatkoznak a belső alkotmányjogi konfliktusokba, előtérbe helyezve az emberi jogok univerzalista értelmezését. Szerepük esetenként csupán információs jellegű, néha viszont a nemzeti bíróságok befolyásolására

metaalkotmány változott meg és került konfliktusba a chartális alkotmánnyal, amennyiben előbbi a centralizált hatalomgyakorlást, a reduktív típusú, megvitátást kerülő döntéshozatalt, a hatalomkorlátozó tényezők lebontását és a tisztán többségi elvű legitimitációt helyezte a középpontba, míg az utóbbi alapvetően (néhány módosítástól eltekintve) még mindig a hatalommegosztáson alapuló, kisebbségek jogait tiszteletben tartó megoldásokra épült.

¹¹ Klug mutatott rá, hogy míg 1989 előtt kb. tíz országban alkalmazták az alkotmányossági felülvizsgálat *hatékony* rendszerét, addig egy évtizeddel később már 70 államban *érdemi* normakontrollt folytattak az (alkotmány)bíróságok. Klug: i. m. 192. Law és Versteeg kutatásai szerint 2006-ban az alkotmányok 82%-a kifejezetten rendelkezik az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének vagy mellőzésének a lehetőségéről, és az államok 87%-ában működik de jure (alkotmányon alapuló) vagy de facto alkotmánybíráskodás. Law – Versteeg: i. m. 36. Az alkotmánybíráskodás európai megvalósulásához lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010/4. 6-7.

¹² Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. Harvard Law School, Public Law & Legal Theory Working Paper Series, Paper No. 09-06 1-2. A modern konstitucionalizmus lényegi közös elemeinek meghatározására egyébként már az 1990-es évektől megfigyelhetők törekvések, bár ezek inkább elméleti előfeltételezéseken, mint tapasztalati tényeken alapultak. Például Howard hét lényegi elemet állapított meg: a kormányzottak beleegyezése, a korlátozott hatalomgyakorlás, a joguralom, a nyitott társadalom, az egyén sérthetlensége, az alkotmány kikényszeríthetősége, illetve alkalmazhatósága. Lásd A. E. Dick Howard: The Essence of Constitutionalism. Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center (ed. by Kenneth W. Thompson and Rett R. Ludwikowski) Lanham, MD: University Press of America, 1991. 3-41. Klug az alapjogok eszméjét és az alkotmánybíráskodást jelöli meg központi aspektusként. Klug: i. m. 192.

¹³ Ezt Ronald Dworkin a következőképpen fogalmazta meg a magyarországi CEU-n tartott előadásában 2011. január 27-én: „fogalmaink némelyike (mint a demokrácia, az igazságosság, a szabadság, a jog) vitatott, versengő, vagy ahogy én szeretem kifejezni, interpretív fogalom. Ezen azt értem, hogy osztjuk ezeket a fogalmakat, életünk részét képezik, az életformánkban gyökereznek, ahogy Wittgenstein mondta, benépesítik az életünket. Osztozunk e fogalmakon, mert osztozunk azon a meggyőződésen, hogy értéket képviselnek. Ugyanakkor nem értünk egyet abban, hogy miben is állnak ezek az értékek. Egyetértünk abban, hogy a demokrácia érték, és azon vagyunk, hogy kormányzatunk demokratikus legyen. De abban már nem értünk egyet, hogy ez mit is jelent. Nézeteltérésünk tehát az értékek mibenlétére vonatkozik. Azért nem értünk egyet a demokrácia értékét illetően, mert más értékek – a méltóság, az igazságosság és sok egyéb érték – mibenlétét illetően sem értünk egyet.” <http://szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia> (Letöltve 2011.02.07.)

¹⁴ Law: i. m. 2-3.

törekcsenek.¹⁵ Az is kimutatható végül, hogy a *nemzetközi és transznacionális ügyekben*, különösen az üzleti kapcsolatokban *együttműködő jogászok* esetében nem pusztán előnyös a partnerek (más államok) jogrendszerének, és azon belül alkotmányjogának ismerete, hanem ez az ismeret a kapcsolatokat alakító tényező. A jogászok pedig az olyan kapcsolatokat és együttműködéseket preferálják, amelyek nagymértékben hasonló jogi (és alkotmányjogi) kereteken belül valósulnak meg.¹⁶

A *közös jogi standardok* (univerzálissá váló alapelvek) hálózat-effektust¹⁷ eredményeznek, azaz a *közös jogi rezsim* alkalmazói élvezik az összeadódott „jogi tőke” előnyeit, ami az alkotmányjog területén is megfigyelhető. A széles körben elterjedt és jól működő alkotmányos megoldások alkalmazása egyrészt hozzáférést jelent a gazdag, közös alkotmányos (bírói) gyakorlathoz, másrészt – ezen túlmenően – az alkotmányos hálózat bővülése a globális békéhez és prosperitáshoz járul hozzá.¹⁸ Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldások eltéréseit.¹⁹ A globalizálódás dinamikusnak mondható az emberi jogi standardok tekintetében, de egyelőre kevésbé tapasztalható az intézményrendszer (államszervezeti jog) vonatkozásában.²⁰ Az utóbbi területen – különösen a hatalommegosztás és a jogalkotás esetében – nem elhanyagolható azonban a nemzetközi szerződésen alapuló szervezetek hatása, amelyek az alapidokumentumaikat – kifejezetten erre irányuló döntés nélkül, de az értelmezés és alkalmazás szempontjából egyre inkább – alkotmányként kezelik. Ennek eredménye a *nemzetközi jog* (és különösen az Európai Unió joga) *alkotmányos rendként való felfogása*.²¹ Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ennek konzekvenciájaként a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányjog kapcsolata megfordul, és ebben a fordított nézőpontban az államok a nemzetközi közösség „ügynökei”, képviselői; feladatuk a nemzetközi jognak – mint az emberiség közös jogának – érvényre juttatása. A globalizáció tapasztalati kontextusában – amilyen mértékben, és amely területeken az államok lemondanak arról, vagy feladni kényszerülnek azt, hogy a polgárok közös érdekeit garantálják, azokon a területeken és abban a mértékben – a hiányok

¹⁵ Tushnet: i. m. 5.

¹⁶ A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenesetre alacsonyabbak, állapítja meg Tushnet: i. m. 6. Más megközelítésben az alkotmányossági konvergencia elméleti alapjai az alkotmányos tanulás, az alkotmányossági verseny és az alkotmányos konformitás. Az egymástól való tanulás folyamatában az államok hajlamosak az utánzásra. A tőkéért és a képzett munkaerőért folyó verseny arra ösztönzi az államokat, hogy egymáséhoz hasonló alkotmányos garanciarendszert építsenek ki. A konformitás pedig azt jelenti, hogy az államok – a hazai és a nemzetközi elismerés érdekében – engednek az univerzális alkotmányos normák nyomásának. Lásd Law – Versteeg: i. m. 9-10.

¹⁷ A közgazdaságtan megfigyelése szerint valamely személy bizonyos standardok alkalmazására vonatkozó döntése pozitív következményekkel jár ugyanazon standard más felhasználóira. Bizonyos kommunikáció vagy technológia meghatározott formájának értéke annál nagyobb, minél több személy használja. A hálózat növekedése pedig önmagában fokozza annak hasznosságát, ami nem csupán a meglévő felhasználók számára előnyös, hanem másokat is csatlakozásra ösztönöz. A piacok tekintetében a hálózat-effektus egyértelműen jelen van. Law – Versteeg: i. m. 20.

¹⁸ Law – Versteeg: i. m. 21-22.

¹⁹ Klug: i. m. 192. Az alkotmányos elvek univerzalitása mellett érvel Peter C. Ordeshook: Are ‘Western’ Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve? *Constitutional Political Economy* 13 (2002) 3.

²⁰ Az európai alkotmányok vizsgálata alapján azonban a szervezeti jog területén is azonosíthatók közös alapelvek. Ezek a demokrácia, a népszuverenitás, a többpártrendszer, a választások periodikussága és kompetitívitésa, a függetlenség, a népképviselés, a pluralizmus, a konszenzus, a joguralom / jogállamiság, a hatalommegosztás, a bírói függetlenség, az állam és az egyház viszonyának meghatározása, az állami tevékenység céljai és keretei. Lásd Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 3-4.

²¹ Armin von Bogdandy – Sergio Dellavalle: Universalism and Particularism as Paradigms of International Law, IILJ Working Paper, in *International Law and Justice Working Papers, History and Theory of International Law Series*, New York University School of Law, New York, 2008/3, 43.

kompenzálására regionális és univerzális szerveket szükséges létrehozni. A nemzetközi intézményeknek tehát érdemi és autonóm szerepük van e rendszerben. A nemzetközi jog a nemzetközi és a nemzeti szint szempontjából is alkotmányos funkciót tölt be. Ez a funkció „a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei”. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog lényegi elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák. A nemzetközi jog hagyományos funkciója – az államközi viszonyok szabályozása – nemcsak az alkotmányos funkcióval egészült ki, hanem a nemzeti közigazgatási jogéhoz és magánjogéhoz hasonló funkcióval is. Az új nemzetközi jog „átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek”, és így egészében „*az emberiség közös jogi rendje*”. A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű rendszerről.²² Az alkotmányosodás különösen az Európai Unió jogára jellemző, amely a párhuzamos alkotmányok,²³ és a többszintű alkotmányosság²⁴ gondolatában fejeződik ki.

3. Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) – mint fent már említésre került – az emberi jogok szempontjából²⁵ egyrészt megjelent az *alkotmányos jogok* olyan *magja*, amely általánosan része az alkotmányok elsőpró többségének, másrészt megragadható a *jogok „burjánzásának” a jelensége*: vagyis az alkotmányok egyre több alapjogot tartalmaznak,²⁶ minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát. Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.²⁷

Ez a tendencia – európai nézőpontból – egyértelműen azonosítható az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE) és az *Európai Unió alapjogi standardjai*, illetve az EU tagállamok alapjogvédelmi rezsimeje között mutatkozó *kölcsönhatások* vonatkozásában.

Az *EJEE* alapgondolata az volt, hogy a szerződő kormányok a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös, európai örökségével rendelkeznek.²⁸ Nehézséget jelentett azonban az, hogy az Európa Tanácsot (ET) létrehozó államok

²² Az idézeteket lásd Christian Tomuschat: *International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century*, 281 *General Course in Public International Law*, Recueil des Cours 13-438, 2001, 42., 23., 63., 70., 28. Lásd még Bogdandy – Dellavalle: i. m. 44-45.

²³ Az európai emberi jogi rezsimeet Sonnevend Pál jellemezte a párhuzamos alkotmányok fogalmával a PPKE Jog- és Államtudományi Karán 2011. február 4-én tartott konferencián.

²⁴ Ingolf Pernice: *Multilevel Constitutionalism in the European Union*. *European Law Review* 27 (2002) 511-529.

²⁵ Az emberi jogok védelmét a globalizáció kulturális hatása keretében említi Harmathy Attila: *Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog*. In: *Alkotmányosság a magánjogban* (szerk. Sajó András) Complex Kiadó, Budapest 2006. 18.

²⁶ Law és Versteeg 56 komponensből álló alapjogi indexéhez viszonyítva megállapítást nyert, hogy míg 1946-ban az alaptörvények átlagosan 19 jogot tartalmaztak, addig 2006-ban 33 jogot, amely 70 %-os növekedést jelent. A világszerte „legnépszerűbb” alapjogok és alkotmányos jogok, illetve tilalmak – amelyeket az alkotmányok 80 %-a tartalmaz – a következők: vallásszabadság, sajtó- és/vagy kifejezési szabadság, egyenlőségi jogok, a magántulajdonhoz való jog, a magánszférához való jog, a szabadságtól való önkényes megfosztás tilalma, gyülekezési jog, egyesülési jog, a nők jogai, mozgásszabadság, a bírósághoz fordulás joga, kínzás tilalma, választójog, munkához való jog, az államilag finanszírozott oktatáshoz való jog, a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma (ebben a sorrendben, azzal, hogy az emberi méltósághoz való jog az indexben nem szerepel). Law – Versteeg: i. m. 31., 37-38.

²⁷ Law – Versteeg: i. m. 32.

²⁸ Lásd az Európa Tanács Alapszabálya 1. cikkének a) és b) pontját, valamint a 3. cikket, illetve az EJEE preambulumát.

mindegyikének megvoltak a saját hagyományai az emberi jogok védelme területén. Ezért az EJEE-ben nem egységesítésre, hanem harmonizációra törekedtek. Az EJEE célja tehát az volt, hogy közös nevezőt, minimum-standardot hozzanak létre, amit azután mindegyik tagállamon azonos szempontok alapján lehet számon kérni.²⁹

Az ET, illetve az EJEE keretén belül létrehozott jogvédelmi rendszernek három fő sajátossága van.³⁰ Az első az objektivitás, vagyis a tagállami kötelezettségek teljesítése nem reciprocitás-függő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyik ítéletében kimondta, hogy az EJEE – ellentétben a klasszikus nemzetközi szerződésekkel – objektív kötelezéseket állapít meg, amelyeket a tagállamok kollektíven garantálnak. Adott állam tehát nem teheti attól függővé feladatai végrehajtását, hogy egy másik állam teljesítette-e az EJEE-ből fakadó kötelezettségeit.³¹ Ennek következményeképpen a nemzetközi jog két másik fontos elve szintén nem érvényesülhet az EJEE vonatkozásában. Egyfelől a kizárólagos állami joghatóság elve, vagyis a tagállamok állampolgárai valamennyi szerződő fél területén azonos védelemben részesülnek, másfelől a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma, mivel az állami kérelemre induló eljárás³² tulajdonképpen beavatkozási jogot jelent.

A második kiemelő jellegző az, hogy az EJEE-ben létrehozott jogvédelmi rendszer nem törekszik kizárólagosságra. Egyrészt az Egyezmény tudomásul veszi, illetve épít más regionális vagy univerzális jogvédő mechanizmusok létezésére, másrészt a nemzeti jogvédelemhez képest kiegészítő jellegű, mivel csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, vagy ilyenek hiányában fordulhat az egyén az EJEB-hez.

A harmadik fontos sajátosság az, hogy nem lezárt rendszerről van szó. A Bíróság az Airey ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy az Egyezmény élő okmány, amelyet a mai életviszonyok fényében kell értelmezni.³³ A szerződő felek tehát amellet, hogy közös minimum-szabályozást fogadtak el, nyitva hagyták a lehetőséget a rendszer fejlesztésére is. Ebben a folyamatban – természetesen – az EJEB értelmező tevékenységének és joggyakorlatának jut a főszerep. Ennek következményeként az Egyezmény képes adekvát maradni a folyamatosan fejlődő társadalmi, gazdasági viszonyokkal, amelyeket szabályoz.³⁴

Az EJEB kifejlesztette az EJEE alkotmányos dokumentumként kezelésének szemléletét, amely ekként az európai közrend része. Ezt egyrészt alátámasztja az egyezménynek tulajdonított megelőző hatás (peremptory effect) a nemzetközi jog szempontjából, amely szerint a részes államok nem hivatkozhatnak más nemzetközi köteletségvállalásukra az egyezményi rendelkezés derogálása érdekében.³⁵ Másrészt az egyezménynek az európai közrend részeként történő értelmezése ahhoz vezet, hogy a részes államokat inherens módon, az EJEE jogi hatóterében működő nemzetközi szervezeteket pedig közvetetten köti. Az állami felelősség széles értelmezése az EJEB által a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében

²⁹ Illéssy István: Az emberi jogok védelmének európai szintjei. In: Chronowski Nóra (szerk.): Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből. PTE ÁJK, Pécs 2002. 53.

³⁰ Vö. Jean-François Renucci: Droit européen des droits de l'homme. LGDJ, Párizs 1999. 25-32.

³¹ *Ireland v. The United Kingdom*, Judgement of 18 January 1978 Series A no. 25.

³² EJEE 33. cikk: Bármely Magas Szerződő Fél a Bíróság elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését. Erre az eljárásra azonban ritkán kerül sor, általában tömeges jogsértések esetében, kisebbségvédelmi céllal. (Pl. Ausztria indított eljárást Olaszországgal szemben a dél-tiroli, Írország az Egyesült Királysággal szemben az észak-írországi problémák miatt.)

³³ „...instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles.” *Airey v. Ireland*, Judgement of 9 October 1979, Series A no. 32. Lásd még Bokorné Szegő Hanna: Az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogok és az államok kötelezettségei. Acta Humana 1991/5. 3.

³⁴ Illéssy: i. m. 54.

³⁵ John A. Frowein: General Course: The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe 1 in Bd. 2 Collected Courses Academy Euro. L. (1990) 267-358. Az elméleti megállapítás bizonyítékként lásd C-7/98. sz. Dieter Krombach kontra André Bamberski ügyben 2000. március 28-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-1935. o.]

szintén az alkotmányos karaktert erősíti meg.³⁶ Az EJEB attól sem tartózkodik, hogy implicit módon tagállami alkotmányos (alkotmányi) rendelkezést bíráljon felül az európai alapjogi standardhoz viszonyítva.³⁷

Az *Európai Unió* alapjogi standardjának három pillére az Alapvető Jogok Chartája, az EJEE (amelyhez az Unió immár csatlakozhat), és az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése [Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk]. Az alapjogi standard az Unió intézményeire és tagállamaira egyaránt kötelező. Az uniós alapjogvédelem pilléreinek meghatározása szoros összefüggésben áll az EUSz 2. cikkében rögzített alapelvekkel (különösen a demokrácia, a jogállamiság és az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményeivel), az EUSz 3. cikkében kitűzött célokkal, és az EUSz II. címében felsorolt demokratikus elvekkel. Kapcsolatban áll továbbá az EUSz 49. cikkében körvonalazott csatlakozási kritériumokkal, mivel a csatlakozásra váró államok számára egyértelmű igazodási pontként szolgál. Összességében megállapítható, hogy az EUSz 6. cikke az Unió „antropocentrikus” dimenzióját fejezi ki, tartalmi értelemben korlátozza az integrációs hatalmat, és az Uniót a materiális és alkotmányos jogállamiság modern jellemzőivel ruhazza fel.³⁸

Az Alapvető Jogok Chartája (Charta) a lisszaboni szerződéssel módosított EUSz 6. cikkének (1) bekezdésén keresztül a primer uniós jog részévé vált. Ez az Unió (alkotmányos) fejlődése szempontjából kulcsfontosságú reform, amely egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.³⁹ A Charta messzemenően figyelembe veszi a szubszidiaritás megvalósítását, mivel számos utalást tartalmaz a tagállami jogra és gyakorlatra, továbbá mivel elsődleges címzettjei az európai intézmények – a tagállamok csak annyiban, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák. Megjegyzendő azonban, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.⁴⁰

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével az Unió felhatalmazást kapott arra is, hogy – tagállamaihoz hasonlóan – részes félként kapcsolódjon be az EJEE jogvédelmi mechanizmusába. A csatlakozást megkönnyíti, hogy az érintett bírói fórumok ítélkezési gyakorlatának közeledése már évtizedes múltra tekint vissza. Az uniós alapjogvédelem és az EJEE közötti kölcsönhatás megjelenítésében tehát – a kezdeti lépések mellett – jelenleg is nagy szerepet játszik az Európai Unió Bírósága (EuB), valamint az EJEB gyakorlata. A két bíróság közötti ítélkezési párhuzamok mellett természetesen feszültségek is felmerülnek, mivel nem mindegy, melyik képes nagyobb hatást gyakorolni a másik ítélkezési

³⁶ Carl Lebeck: The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2007/62. 202-203.

³⁷ Ez történt pl. a *Kiss v Hungary* ügyben, Judgement of 20 May 2010 (Application No. 38832/06), amelyben az EJEB – megállapítva, hogy Magyarország megsértette az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét, mert nem differenciált a választójog kizárása tekintetében a cselekvőképességet kizáró, továbbá az általánosan, illetve a bizonyos ügyek tekintetében cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állók tekintetében – implicit módon az alkotmányi rendelkezéseket bírálta felül (lásd az 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdését). Az ítélet elemzéséhez lásd Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle* 2010/4. 33-41.

³⁸ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: 6. cikk. In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, 2. átdolgozott kiadás (szerk. Osztovits András) Complex Kiadó, Budapest 2011 (kézirat, megjelenés alatt)

³⁹ Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien 2008. 236.

⁴⁰ Blutman László: Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya. In: Bodnár László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 2001. 38., Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005. 66.

gyakorlatára.⁴¹ A kétféle joggyakorlat területén az EuB tett először lépéseket abba az irányba, hogy figyelembe vegye a nagyobb múltra visszatekintő EJEE-t, sőt egyre inkább ezt tekintse az EUSz-ben foglalt „közösségi jog alapvető elvei” forrásának.⁴²

Az EuB több határozatából is – pl. a Roquette Frères ügyből,⁴³ vagy a Booker Aquacultur ügyből⁴⁴ – az tűnik ki, hogy az EJEE-nek tulajdonított „különös jelentőség” miatt az EuB hangsúlyozottan nem tért el az EJEB értelmezésétől.⁴⁵ Az EuB által tett lépésekre az EJEB is válaszolt, több esetben is megfigyelhető az *EJEB közeledése az EuB gyakorlatához*, illetve az EJEE közelítése a Chartához. Példaként említhető a Goodwin-ügy⁴⁶, amelyben az EJEB az EJEE 12. cikkénél nagyobb védelmet biztosított a transzszexuálisok házasságával összefüggésben, kifejezetten utalva a Charta 9. cikkére.⁴⁷ Említést érdemel még a Pellegrin-ügy,⁴⁸ amelyben az EJEB a tisztességes eljáráshoz való jogot az EuB gyakorlatára utalva értelmezte.⁴⁹ Végül pedig kiemelendő, hogy az EJEB a Bosphorus-ügyben⁵⁰ felállította azt az (egyedi esetben megdönthető) vélelmet, hogy az uniós jogban az alapvető jogok olyan szintű védelemben részesülnek, amely egyenértékűnek tekinthető az EJEE-ben biztosítottal.⁵¹

A Charta és az EJEE által deklarált alapjogok közös értelmezését hivatott elősegíteni a Charta szövegéhez fűzött kommentár, amely egyértelműen felsorolja azokat a jogokat, amelyek megegyeznek a két dokumentumban (ezeknek nyilvánvalóan azonos tartalmat kell kapniuk), illetve azokat a jogokat, amelyek nem fedik teljes egészében egymást, de mégis rokoníthatók a két dokumentumban. A Charta-kommentár ez utóbbi esetekben iránymutatást ad arra nézve, hogy az egyes jogok hogyan viszonyíthatók egymáshoz.

Összességében megállapítható, hogy az európai alapjogi standard az integráció magas fokán áll, amely meghatározó jelentőségű a nemzeti alkotmányozás vonatkozásában.

II. Nemzeti alkotmányozás

1. A nemzeti alkotmányozás esetében abból célszerű kiindulni, hogy melyek az *alkotmány* sajátos (más jogszabályokétól eltérő) *funkciói*. Normatív megközelítésben, leegyszerűsítve ezek a hatalomkorlátozó, a konstituáló és a közösség-összetartó funkciók.⁵² Ennél differenciáltabban közelítve a kérdéshez, megkülönböztethető az alkotmány

⁴¹ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-Orac, Budapest 2010. 478.

⁴² Vö. Johan Callewaert: Unionisation vs. conventionisation. The Relationship between EU Law and the European Convention on Human Rights and its Impact on the Domestic Legal System of the EU Member States. In: Conference on the Europeanisation of Public International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States. Universiteit van Amsterdam. 2005 September 2. Collection of Documents 42., Szalayné Sándor Erzsébet: Konvergenz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union. In: Chronowski Nóra (szerk.): Adamante Notare – Essays in Honour of Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday. PTE ÁJK, Pécs 2005. 533.

⁴³ C-94/00. sz. Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9011. o.]

⁴⁴ C-20/00. sz. és C-60/00. sz. Booker Aquacultur Ltd (C-20/00. sz. ügy) és Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00. sz. ügy) kontra The Scottish Ministers ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7411. o.]

⁴⁵ Az eltérő értelmezés kérdését és az EJEE különös jelentőségének elemzését lásd Blutman: Az Európai Unió joga... 478-479.

⁴⁶ *Christine Goodwin v. United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI.

⁴⁷ Ezzel az EJEB (!) volt az első olyan európai bíróság, amely kifejezetten utalt a Charta rendelkezéseire. Vö. Callewaert: i. m. 49-50.

⁴⁸ *Pellegrin v. France* [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII

⁴⁹ Szalayné: i. m. 533.

⁵⁰ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], no.45036/98, ECHR 2005-IV.

⁵¹ Egbert Myjer: Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez? Magyar Jog 2007/3. 174.

⁵² Jakab András: Mire jó egy alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitásának kérdése. Kommentár 2010/6. (www.kommentar.info.hu/jakab_andras_-_mire_jo_egy_alkotmany.pdf) 10.

- politikai közösséget integráló, abban egységet teremtő, az alapvető értékek tekintetében konszenzust képző;
- a politikai folyamatokat stabilizáló és a politikai döntéshozatalban rendezettséget biztosító;
- a közhatalmat az egyén irányába, az alapvető jogok elismerésével, tiszteletben tartásával és védelmével materiálisan korlátozó;
- az államhatalmat – a hatalommegosztás és a demokrácia elvei alapján – konstituáló, racionalizáló és korlátozó; valamint
- az alkotmányos állami berendezkedést legitimáló funkciója.⁵³

Szociológiai szempontból azonban az alkotmányok nem csak, és talán nem is elsősorban a nemzeti identitás kifejeződései, hanem (funkcionálisan) a „közönség” (címettek) kielégítését és befolyásolását célozzák. A címettek körébe elsősorban a hazai választók tartoznak, akikre a rendszer stabilitása támaszkodik, de az alkotmány szól a külföldi befektetőknek is, akik számára visszaigazolás, hogy befektetéseiket nem kell félteniük a kisajátítástól, továbbá üzenet más országok és a nemzetközi közösség számára, amelyek szintén fontosak a diplomáciai elismerés, a nemzetbiztonság stb. szempontjából. Az alkotmány is – mint általában a jog – felfogható olyan politikai eszközként, amely a sikeres versenyt szolgálja, mégpedig a befektetésekért és a képzett munkaerőért folyó világméretű vetélkedésben a globális piacokon, illetve amely kifejezésre juttatja a konformitást a nemzetközi közösség normáival és standardjaival.⁵⁴ Amennyiben az alkotmány nem nyújt semmiféle elfogadható garanciát a harmadik fél általi kikényszeríthetőségre, akkor aligha lesz képes érdemben meghatározni a kormányzás mechanizmusát, vagy alakítani a nemzet jólétét.⁵⁵

2. E funkciókból adódnak az *alkotmányozó hatalom korlátai* is.⁵⁶

- Belső, de facto korlátnak tekinthető adott politikai közösség helyzete, fejlettsége, politikai kultúrájának színvonala, a társadalom értékvilága.
- Belső, materiális korlát, hogy az alkotmányban alapkonszenzust kell kifejezésre juttatni, amely a társadalomban ténylegesen ható normákra és szokásokra épül.
- Külső jogi korlátot jelentenek az állam által kötött nemzetközi szerződések, az elfogadott nemzetközi és európai standardok (új állam esetén ilyen külső korlát a nemzetközi közösség elismerése iránti igény).
- Külső, de facto korlát, hogy az új alkotmányok a posztmodern kor globális világában keletkeznek, ezért célszerű pozitív módon reflektálniuk annak jelenségeire (például a globális alkotmányosság sajátosságainak figyelembe vételével).
- Eljárási korlátot jelent, hogy az alkotmányozás nem öncél, nem voluntarista döntések halmaza, az alkotmánynak nem kizárólag egyik vagy másik politikai irányzat, csoport értékdöntéseit kell tartalmaznia.⁵⁷

3. Az alkotmányozási *eljárással* szemben támasztható követelmények a demokratizmus és pluralizmus,⁵⁸ amelyek az alapkonszenzus kialakításának előfeltételei, de ahhoz is elengedhetetlenek, hogy az alaptörvény később képes legyen betölteni legitimáló funkcióját. Ezért az eljárásban a releváns társadalmi csoportoknak és a politikai pártoknak reprezentatív módon kell jelen lenniük, s a (többségi elvvel szemben) a konszenzus-elv alkalmazása

⁵³ Petrétei: i. m. 64-67.

⁵⁴ Law – Versteeg: i. m. 8.

⁵⁵ Law: i. m. 4.

⁵⁶ Az alkotmányozó hatalom originer, abban az értelemben, hogy a korábbi alkotmány nem köti, s a tevékenységének keretét adó eljárási szabályokat maga alakítja ki. Ez azonban nem jelenti, hogy ez a hatalom korlátlan, mert konkrét politikai közösségben és konkrét szituációban nyilvánul meg, s amennyiben célja demokratikus alapszabályok létrehozása, e cél behatárolja tartalmi és eljárási mozgásterét.

⁵⁷ Petrétei: i. m. 75-78.

⁵⁸ Vö. Klaus von Beyme: *Verfassung und politisches System*. In: *Verfassung und politisches System* 1. (szerk. W. Gagel, D. Brosser, P. Haungs, R. Schörken) Jahrgang 17/1984 – Heft 1. Klett, 5-6.

helyezendő előtérbe. A konszenzus elve annál hatékonyabb, minél inkább egyetértenek a résztvevők az alkotmány létrehozásának szükségességében, azaz az alkotmányozási szükséglet reális. Az előkészítés (szabályozási koncepció és szövegtervezet kidolgozása) azonban kisebb nyilvánosságot igényel, mint az elfogadási szakasz, amelybe a társadalom széles körét érdemes bevonni (pl. népszavazással történő megerősítés útján, föderációkban pedig a tagállami törvényhozások bevonásával).⁵⁹

4. A megszülető alkotmány *legitimáltságát* tartalmi és formai jellemzők együttese biztosítja. Tartalmi értelemben (tipikusan hosszú távon, az alkotmány alkalmazása alapján) legitimáló tényező, ha az alkotmány funkciói teljesülnek. Formai oldalról a legitimáció bázisa az alkotmányozási eljárás demokratikus és plurális jellege, illetve szakmai megalapozottsága. E szempontból fontos, hogy a népszuverenitásból levezetett többségi elv önmagában nem elegendő a legitimáltsághoz⁶⁰ (sem az alkotmányozó fórum, sem a megerősítő népszavazás oldaláról), mivel az alaptörvény igazi legitimáltságát az adja, ha egyrészt a kisebbséghez tartozók védelméről gondoskodik, másrészt a többségi döntések effektív alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét garantálja.

III. Következtetések

A 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás decemberben közzétett parlamenti koncepciójából kitűnik, hogy az abban közreműködők hangsúlyozni kívánják a közjogi hagyományokat. Ami a menetrendet illeti, immár „közjogi hagyománynak” tűnik a sietős tempójú alkotmányozás – nem volt ez másként az 1848-ban, az 1946-ban és az 1989-ben lezajlott rendszerváltó törekvések idején sem, amelyekben közös a köztársasági alaprend kialakítása iránti igény és sürgető szükséglet.⁶¹ 2010/11-ben ilyen sürgető alkotmányozási szükséghelyzet nem áll fenn, ezért érdemes lett volna időt áldozni korszerű, stabil, szakmailag színvonalas, s a társadalom alapvető értékrendjét valódi minimális konszenzusként tartalmazó, teljes körűen szabályozó, konszolidált alaptörvény kidolgozására.

1. A republikánus közjogi tradíciók (1848, 1946, 1989) mellett mellőzhetetlennek tűnik a *globális és az európai alkotmányfejlődés* eredményeinek hasznosítása. Ezek az eredmények különösen az *alapjogvédelem* multidimenziós (nemzetközi, európai és uniós) rendszerének kialakításában, illetve új, *korszerű* alkotmányos értékek megjelenésében ragadhatók meg.

Ebből a magyar alkotmányozásra leszűrhető következtetés *egyrészt*, hogy az alapjogi rendelkezések, valamint az alapjogi bírászkodás szabályai kellő részletességgel és az európai tendenciák mentén fogalmazandók meg. Az egyes alapjogok tekintetében korszerű szabályozási iránynak a hatályos alkotmányénál részletesebb tartalom és garanciarendszer indokolt. Az alapjogokra vonatkozó általános szabályok esetében indokolt megtartani a lényeges tartalom korlátozásának tilalmát, de meghagyni az Alkotmánybíróság mozgásterét a korlátozás alkotmányossági vizsgálatára.⁶² A jogalkotás alapjog-szemponutú kontrollja a

⁵⁹ Ordeshook meglátása szerint, ha a társadalom széles rétegei vesznek részt az előkészítési szakaszban, az olyan politikai és gazdasági konfliktusokat hoz felszínre, amely a tervezetben politikai paktumok megjelenítéséhez vezet, noha adott esetben a konfliktus kezelése hatékonyabb lenne a törvényhozás vagy az alkotmányos gyakorlat útján. Vö. Ordeshook: i. m. 13-14.

⁶⁰ Vö. Randy E. Barnett: Constitutional Legitimacy. Boston University School of Law, Working Paper Series, Public Law & Legal Theory, Working Paper No. 01-19. 3.

⁶¹ Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég, Budapest 2006. 35.

⁶² E rugalmasság abban nyilvánul meg, hogy az Alkotmánybíróság az általános szükségességi-arányossági tesztet [20/1990. (X. 4.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat] kiegészítette az arányossági oldalt árnyaló alapjogi viszonyítás tesztjével [1006/B/2001. AB határozat]; továbbá egyes alapjogok, alkotmányos jogok sajátosságaihoz igazodó speciális és járulékos mércéket is kifejlesztett. Ilyen a közérdekűség teszt [tulajdonhoz való jog, 64/1993. (XI. 22.) AB határozat], a reális veszély tesztje [vélemény- és sajtószabadság, 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 95/2008. (VII. 3.) AB határozat], az összehasonlító teherpróba tesztje

hatályos alkotmány alapján hatékony,⁶³ azonban a (közhatalommal szembeni) alapjogi igényérvényesítés alkotmányi megalapozása fejlesztésre szorul.⁶⁴ Nem indokolt azonban az alapjoggal való visszaélés explicit és részletező alaptörvényi szabályozása,⁶⁵ mivel az sem a közvetett *Drittwirkung* elméletével, sem az alapjogok hatalomkorlátozó funkciójával nem egyeztethető össze.

Másrészt megjeleníthetők olyan korszerű értékek, mint a fenntartható fejlődés, a humánbiztonság, az egyén felelőssége mellett elismert társadalmi szolidaritás, amelyek az állami tevékenység számára keretet jelentenének.⁶⁶

2. Az új alaptörvénnyel szemben is igény, hogy tükrözze a *nemzetközi közösségben való együttműködésre és az európai integrációra való nyitottságot*, amelyet az alkotmányi célmeghatározások és a felhatalmazó rendelkezések (a hatályos alkotmányban pl. a 6. § és a 2/A. §) mellett más alaptörvényi szabályok megfogalmazásában is kifejezésre kell juttatni (a hatályos alkotmányban az 57. § (4) bekezdése esetében történt erre kísérlet, nem túl szerencsés szövegezési megoldással).

3. A magyar alkotmányfejlődés szempontjából megkerülhetetlen az alkotmánybíróság értelmező tevékenysége, amely a hatályos alaptörvényt élővé és „láthatóvá tette”, tartalmát gazdagította, s az európai alkotmányfejlődés elveivel összhangba hozta. Az *alkotmánybíráskodás* eredményeit az alkotmány megalkotásakor feltétlenül hasznosítani kellene, amiként az utóbbi húsz évben jelentős fejlődésen átment alkotmányjog-tudományét is. Az alkotmány érvényesülésének garanciájaként fenn kell tartani a széles hatáskörű, átfogó alkotmánybíráskodást, bárki által kezdeményezhető normakontrollal.

4. A szabad, demokratikus alaprendben a kormányzás rendszerének alapelvei a jogállamiság, a hatalommegosztás és a demokrácia – a *kormányzati rendszer* tekintetében ugyan elképzelhető modellváltás, közjogi hagyománynak azonban hazánkban a parlamentáris kormányzati rendszer tekinthető, erős felelősségű kormánnyal, amelynek igénye már az 1848. évi III. törvénycikkben megjelent.⁶⁷ A félprezidenciális kormányforma más európai demokráciákban sem gyakori. A nemzeti sajátosságoknak megfelelően kialakított francia, román, lengyel, litván, portugál, ciprusi kormányzati rendszerek a racionalizált parlamentáristól a félelnökiig terjedő skálán helyezhetők el.⁶⁸ A kormányzás stabilitásának tapasztalatai azonban Magyarországon nem indokolják az államfői hatáskörök kiterjesztését, a kormányforma elmozdítását a parlamentáris tradíciótól.

[lelkiismereti és vallásszabadság, 39/2007. (VI. 20.) AB határozat] és az ésszerűségi teszt [alkotmányos jogok, a diszkrimináció tilalmával összefüggésben, 9/1990. (IV. 25.) AB határozat].

⁶³ Pontosabban hatékony és átfogó volt az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása. 2010 novemberében az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelme akként változott, hogy az ún. közpénzügyi tárgyú törvényeket (a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket) a testület csak akkor vizsgálhatja és semmisítheti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti. Ebből következően a közpénzügyi tárgyú törvényalkotás esetében az alapjogvédelem szintje más alapjogok tekintetében csökkent.

⁶⁴ Másként fogalmazva, szükség lenne az alapjogi bíráskodás rendszerének a megteremtésére, s ehhez a 70/K. §-nál jobb alkotmányi kiindulópontokra lenne szükség. E témához lásd Somody Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In: A köztársasági alkotmány 20 éve (szerk. Kocsis Miklós – Zeller Judit) PAMA, Pécs 2009. 233-244., Drinóczi Tímea: Megjegyzés egy alkotmánybírársági döntéshez: a 70/K. §. Acta Humana 2007/1-2. 26-40.

⁶⁵ E témához lásd Láposy Attila: A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok, 2010. Únnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. I. kötet. 249-266.

⁶⁶ Lásd bővebben Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009/1. 1-8.

⁶⁷ Kukorelli: i. m. 256.

⁶⁸ Lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-Orac, Budapest 2007

5. Korábbi közjogunk hagyományából figyelmet érdemel az *ellenállási jog*, amely a következőképpen jelenhetne meg az új alkotmányban: „*A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy személynek a tevékenysége sem irányulhat a közhatalom alkotmányellenes megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult, illetve – törvényben meghatározott esetben – köteles fellépni.*” E megfogalmazás pontosítja a hatályos alkotmány 2. §-ának (3) bekezdésében rögzített tilalmat. Az „alkotmányellenes” jelző nemcsak az erőszakos, hanem bármilyen, a közhatalom alkotmányi és alkotmányos megszerzésére vagy gyakorlására vonatkozó szabályozást sértő tevékenységet tilalmaz. Általánosan tiltott a közhatalom kizárólagos birtoklása is. Az utóbbi tilalom szoros összefüggésben áll a jogállam demokratizmusával, a népszuverenitással, a többpártrendszerrel, a népképviselői testületek rendszeres időközönkénti demokratikus választásával, a hatalommegosztás elvével, az Alkotmányban és törvényben meghatározott összeférhetlenségi szabályokkal, a közhatalmi szervek egymás irányában gyakorlandó támogató, egyensúlyozó, ellenőrző, kiigazító, szankcionáló szerepével. Az utolsó mondat tartalma a törvényes útra és a törvényben meghatározott esetre utalással korszerűen fejezi ki a több mint ezer éves magyar államiságban először az Aranybullában rögzített ellenállási jognak a demokratikus alkotmányos jogállamban érvényesíthető rendeltetését és gyakorlásának kereteit. Az említett szempontok figyelembevétele hozzásegíthetné az országot ahhoz, hogy a globális és európai trendekhez igazodó, de a magyar köztársasági hagyományokat megőrző alkotmánya legyen.