

4. fejezet

Alkotmányozás és Alaptörvény¹

Körösényi András

Az alkotmányozás a politika *rendkívüli* állapota.² Az alkotmányozás tartalmi értelemben azon szabályok meghatározása, amelyek a politika *normál* állapotában érvényesek. Olyan időszak, amikor a **politika normál állapotát** jellemző kiszámíthatóságot, a politikai cselekvés keretét és korlátait jelentő játékszabályokat egy „pillanatra” felfüggesztik, és a szereplők új szabályrendszert kapnak. Olyan „pillanat”, **amikor a politika normál állapotában** észrevétlen maradó szuverén megjelenik, láthatóvá válik, mielőtt az újonnan meghozott szabályok meghatározása után ismét láthatatlanná váljon. Míg a politika normál, alkotmányos állapotában a jogrend kontúrjai erősek, kijelölik a politika kereteit, addig az alkotmányozás rendkívüli állapotában a politika a jog fölébe kerekedik. Az alkotmányozás általában szimbolikusan és tartalmilag is újrakezdést hoz: hiszen egyrészt gyakran szimbolikus cezúrát jelent a korábbi rezsimmel szemben, másrészt az ekkor meghatározott közjogi alapstruktúra nagymértékben meghatározhatja a politikai rendszer természetét.

Az egypárti diktatúra időszakát követően Magyarországon kétszer történt alkotmányozás, azaz kétszer alakult ki a politikának az a rendkívüli állapota, amikor a normál politika és állampolgári lét jogi kereteit a politikai szuverén átírta: 1989–1990-ben és a 2010–2013-as időszakban. Az első alkotmányozás a demokratikus rendszerváltás, a második a 2010-es „fülkeforradalom” következménye. 1989–1990 elsősorban tartalmi, 2010–2013 elsősorban szimbolikusan hozott újrakezdést. Az első a diktatúrából a demokráciába való átmenet közjogi leképeződése, nevezzük a továbbiakban egyszerűen Alkotmánynak. A második, az Alaptörvény, a demokratikus rendszeren belüli rezsinváltás közjogi kifejeződése.³ Végül, az

¹ Köszönettel tartozom Chronowski Nórának, Jakab Andrásnak, Papp András Lászlónak, Pócza Kálmánnak, Szűcs Zoltán Gábornak, továbbá az MTA TK JTI-ben tartott műhelyvita résztvevőinek munkám előző változatához fűzött értékes megjegyzéseikért, valamint Zorigt Burtejinnek és Metz Rudolfnak az adatgyűjtésben nyújtott segítségükért.

² Az alábbi írásban analitikusan megkülönböztetjük a politika normál és rendkívüli állapotát. A politika és a jog viszonyának két eltérő állapotát megragadó megkülönböztetés politikaelméleti és nem közjogi. A kérdés tágabb elméleti irodalmából lásd: Bruce ACKERMAN: *We the People: Transformations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1998); Andreas KALYVAS: *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt* (Cambridge – New York: Cambridge U.P. 2008); Carl SCHMITT: *Die Diktatur* (Berlin: Duncker & Humblot 1928, 2. kiadás).

³ A két időszak „rendkívüliségét” mutatja, hogy 1989–1990-ben összesen 9, 2010–2013 között pedig 19 alkalommal módosították az Alkotmányt, illetve az Alaptörvényt. Az 1991–2009 közti csaknem két évtizedben összesen 19 alkotmánymódosítás történt, amit a két alkotmányozási hullámhoz képest a politika normál állapotának tekinthetünk (lásd 1. táblázat).

első beilleszkedett a kelet-közép-európai országok demokratizálási hullámába, a második unikális belpolitikai fejlemények eredménye.

A két alkotmányozási periódus egyike sem forradalmi, hiszen mindkettő a jogfolytonosság megőrzésével, a régi alkotmány szabályainak a betartásával történt.⁴ Azaz nem jött létre *rendkívüli állapot* szigorúan közjogi értelemben, de egy „gyengébb”, politikai értelemben kialakult. Bár sok különbség volt, de mindkét esetben létrejött egy alkotmányozó politikai erő, amely a fennálló helyett tartalmilag vagy/és szimbolikusan is új alkotmányt és új politikai rezsimet hozott létre. Mindkét alkotmányozás cezúrát hozott: a politika játékszabályai megváltoztak, az új *normál állapot* minőségileg mást jelentett, mint a korábbi.⁵

Az alábbi írásban az 1989–1990-es és a 2010–2013-as alkotmányozásról és Magyarország alkotmányos alapszerkezetéről lesz szó. A fejezet a következő részekre tagolódik. Először a két alkotmányozási folyamatot hasonlítjuk össze. Másodsor az alkotmány formálásában legfontosabb szereplők, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közti hatalmi harcot elemezzük. Harmadszor az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitását, negyedszer azok tartalmát hasonlítjuk össze. Végül arra a kérdésre próbálunk válaszolni, hogy az 2010–2013-as alkotmányozás mennyiben változtatta meg a politikai rendszer természetét.

1. Az alkotmányozás folyamata

*A demokratikus rendszerváltás alkotmányozása és annak következményei*⁶

A demokratikus rendszerváltás alkotmányreformja formailag nem hozott új alkotmányt. Két alkotmánymódosítási időszak eredménye, amely során 1989–1990-ben összesen 9 alkalommal módosították az alkotmányt (lásd 1. táblázat). Az első alkotmánymódosító csomag elfogadására a kommunista párt és ellenzéke között – továbbá az ún. harmadik oldalt alkotó szervezetek részvételével – folytatott 1989-es nyári Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megegyezésének eredményeként, a másodikra az 1990-es parlamenti választások két

⁴ Arató András „alkotmányos forradalomnak” nevezte az 1989–1990-es kelet-európai demokratikus átmenetek e paradoxonját. Ennek mintájára a 2010–2011-es alkotmányozást „alkotmányos ellenforradalomnak” tartja. Lásd ARATÓ András: „Az alkotmányozó hatalom dilemmái Kelet-Európában” *Társadalmi Szemle* 1992/7., továbbá ARATÓ András: „»Én az alkotmányosság dimenziójában beszélek ellenforradalomról«”. Halmi Gábor beszélgetése Arató Andrással. *Fundamentum* 2011/1. 35.

⁵ Ma még nem tudjuk, hogy a 2014-től kezdődő parlamenti ciklus a normál állapothoz való visszatérést hoz-e.

⁶ Az alábbi pontban KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) című munkájára támaszkodunk.

legnagyobb parlamenti pártja, az MDF és az SZDSZ közti megegyezés eredményeként, de az új parlamenti pártok többségének támogatásával került sor.

Az alkotmány megújítására Magyarországon nem jött létre speciális közjogi intézmény, alkotmányozó nemzetgyűlés vagy tanács; az alkotmányozás az 1949-ben elfogadott hatályos alkotmánynak megfelelően az Országgyűlés feladata maradt. A magyar parlament így kétharmados többség esetén rendelkezett az alkotmányozás jogával, azaz *alkotmányozó intézményként* működött, és működik ma is. Az alkotmányozáson formailag túlmutat, de a kormányzati rendszer kialakításában komoly szerepet játszott az ezt követő időszakban elfogadott mintegy másfél tucat alapjogi és államszervezeti törvény, amelyek a parlament legalább kétharmados támogatásával jöttek létre.

A rendszerváltás két alkotmányozási hullámából az 1989-es a parlamenti uralom, a kisebbségi vétő (kétharmados törvényhozás) mint generális döntéshozatali elv és más további ellensúlyok (például Alkotmánybíróság) bevezetését jelentette. Az 1990-es módosítás a közjogi és politikai hatalommegosztás rendszerének a kisebbségi vétő némi korlátozása mellett történő fenntartását, és ezzel egyidejűleg a kormánynak – az ún. kancellárdemokrácia egyes elemeinek az átvételével – a parlamenttel szembeni stabilizálását hozta. Így jött létre az ezt követő két évtizeden keresztül fennálló közjogi struktúra.

Az 1989–1990-es demokratikus rendszerváltás alkotmányozási folyamatának három fő sajátosságát emelhetjük ki. Az első a folyamat *pluralisztikus*, többszereplős jellege, amely a posztkommunista, kelet-európai rendszerváltásokat jellemezte.⁷ A magyar alkotmányozás nem egy zárt, exkluzív deliberatív testület, de nem is egy erre a célra felállított alkotmányozó nemzetgyűlés munkájának eredménye. Noha az alkotmányreform közjogilag két nagy alkotmánymódosító csomag révén jött létre, maga a politikai folyamat azonban többlepcsős politikai küzdelem volt. A folyamat főbb szakaszait az 1989-es nyári háromoldalú tárgyalások, az októberi parlamenti „ratifikáció”, a novemberi népszavazás, a régi parlament erre reagáló 1990. március eleji módosítása, az 1990. március–áprilisi választások utáni MDF–SZDSZ-megállapodás, majd ennek parlamenti elfogadása alkották. Az alkotmányozás főbb szereplői között voltak: 1. az 1989-es parlamenten kívüli ellenzék; 2. a pártállami vezetők; 3. a választópolgárok (az 1989-es ún. négyigenes és az 1990-es nyári népszavazás);

⁷ ARATÓ András: „Kelet-Európa: az alkotmányozás harmadik modellje” in MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2004) 24–28.

4. az utolsó pártállami Országgyűlés; 5. az első szabadon választott parlament; továbbá 6. az 1990-es választásokon győztes MDF és SZDSZ vezetői.

Az alkotmányozás második sajátossága, hogy az új alkotmány tartalmát illetően nem volt körülötte politikai konszenzus (a résztvevők ideiglenes kompromisszumnak tekintették), ami évekkel később az 1995–1996-ban elindult alkotmányozási folyamat kudarcában is manifesztálódott. A jogállami-konszenzusus, a radikális-demokrata és a guvernamentális felfogás között ugyanis egy hárompólusú, divergáló szerkezet alakult ki az 1990-es években. Ez olyan alkotmányos pathhelyzetet eredményezett, amelyet csak egy-egy kisebb alkotmánymódosítás mellett létrehozott alkalmi többség tudott áttörni.⁸

Az alkotmányozás harmadik sajátossága, hogy noha az alkotmány szövege és tartalma is kilencven százalékban megváltozott, hiányzott a *szimbolikus cezúra*: nem jött létre formailag új alkotmány. A politikai szereplők alkotmánymódosítások segítségével próbálták egy demokratikus jogállami alkotmány ideiglenes alapjait megteremteni, miközben az új alkotmány elfogadását az első szabad választások utáni helyzettől várták.

A folyamat „befejezetlensége” és az „ideiglenesség” több messze ható következménnyel járt a következő két évtizedben. Az első, hogy az ideiglenesség, és az ebből következő legitimitációs deficit, a követő két évtizedben folyamatosan körülöngte az alkotmányt.⁹ Újra és újra visszatért az új alkotmány létrehozásának igénye, az alkotmányozási kísérletek (1996, 2000, 2004) azonban, a szükséges politikai konszenzus hiánya miatt, sikertelenek maradtak. Az új alkotmány elfogadásának katartikus pillanata elmaradt, így az alkotmányozás nem vált politikai közösségi élménnyé, ami kihatott a politikusok és állampolgárok alkotmányhoz való viszonyára. Az alkotmány nem vált egy megszentelt, megőrzésre és védelemre érdemes

⁸ Jól illusztrálja ezt, hogy 1989-ben az ún. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat az ellenzéki pártoknak egy része nem írta alá, de az is, hogy a régi Országgyűlés 1990 tavaszán az államfőválasztás kérdésében felülbírálta az őszi alkotmánymódosításokat, majd 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktum jelentősen módosította azt. Az alkotmányos konszenzus/disszenzus kérdéséről bővebben lásd KÖRÖSÉNYI András: „A magyar alkotmány legitimitása, 1985–2005” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 1040–1058. Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy ezzel szemben a szakirodalomban kialakult egy markáns álláspont, amely a rendszerváltás politikailag konszenzusus jellegét hangsúlyozza. Legújabbán lásd például BALÁZS Zoltán: „A magyar alkotmányossági trend és a 2010-11-es alkotmányozás” in BODA Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – ÚMK 2012) 242–262.

⁹ KÖRÖSÉNYI András: „Mozgékony pathhelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005” in GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (Budapest: Századvég 2006) 19., továbbá ARATÓ Andrew: „Regime Change, Revolution, and Legitimacy” in TÓTH, Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 35–57.

politikai dokumentummá. A második következmény, hogy a „félkész” alkotmány folyamatossá tette az „alkotmánymérnökösödést”.¹⁰ Miként az 1. táblázatból látható, 1991 és 2009 között az Országgyűlés összesen mintegy másfél tucat alkotmánymódosítást fogadott el. A gyakori módosítások nem növelték az alkotmány tiszteletét. Az ideiglenesség harmadik következménye, hogy különleges alkotmányozó szerepre tett szert az Alkotmánybíróság (AB). Magyarországon egy sajátos alkotmánybírói szupremácia alakult ki (lásd erről bővebben a 7. fejezetet). A szisztematikus és koherens alkotmányozás hiányában a hatályos alkotmány „fehér foltokkal” és szocialista maradványokkal volt tele, amelyeket az alkotmányozó – cselekvésképtelensége következtében, azaz megfelelő alkotmányozó többség hiányában – nem töltött ki. Az 1990-es évek elejétől kezdődően Alkotmánybíróság nyomult be ebbe az „alkotmányozási vákuumba”, és határozataival kezdte kitölteni a „fehér foltokat” az alkotmányban, amivel folyamatosan formálta azt. Folyamatos alkotmányértelmezései révén az Alkotmánybíróság az alkotmányozás önálló intézményi szereplőjévé vált.¹¹ Ezt erősítette az Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogása is.

..... 1. táblázat helye kb itt.....

Az alkotmány relatív konszolidációja, majd annak széttörése

Az új alkotmány elfogadásának megghiúsulása végső soron azonban az 1989–1990-es alapszerkezet relatív konszolidációját segítette.¹² Az ezredfordulón és az utána következő fél évtizedben úgy tűnt, hogy a rendszerváltás viharos időszakában létrejött alkotmányos alapszerkezet fokozatosan konszolidálódott.¹³ Az idő és a hallgatólagos elfogadás konszolidáló hatású, ami egy gyenge értelemben vett legitimitást is nyújthat az alkotmánynak. A viszonylagos konszolidáció csak intézményi szinten ment végbe: elsősorban az idő múlásának, továbbá az új alkotmány megteremtésére irányuló kísérletek sorozatos kudarcának a következménye. Politikai konszenzus hiányában nem kerülhetett sor új alkotmány

¹⁰ A fogalomról lásd Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003).

¹¹ KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: „A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 70.

¹² Vö. MAJTÉNYI László: „A jogállami forradalom történeti alkotmánya” in MAJTÉNYI–MIKLÓSI (szerk.) 71–80., és SÓLYOM László: „A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei” in MAJTÉNYI–MIKLÓSI (szerk.) 9–24.

¹³ Az alkotmány konszolidációján azt értjük, hogy minden szereplő többé-kevésbé ugyanúgy értelmezi az alkotmányos intézmények működését, egymáshoz való viszonyukat, és hasonlóan látják konfliktusaik megoldási módját.

bevezetésére, a kisebbségi vétő hatékonyan védte a rendszerváltás alkotmányát. Noha az 1990-es évek során fokozatosan olvadt az 1989–1990-es alkotmányvédők tábora,¹⁴ ezzel egyidejűleg az Alkotmány – paradox módon – a politikai szereplők számára mégis játékszabállyá, orientációs ponttá vált. Az 1989–1990-es alkotmányozással szembeni fenntartások – alkotmányozási helyzet hiányában – fokozatosan elerőtlenedtek, *velletásszerűvé* váltak: lemondó beletörődés vette körül az alkotmányozás kérdését. Az 1995–1997-es parlamenti alkotmányozási kísérlet kudarcát követően az alkotmányozás témája háttérbe szorult.¹⁵

Ezt a folyamatot törték meg a 2006-os őszi viharos politikai eseményei, amikor a kiéleződő politikai polarizáció utcai tömegmegmozdulásokba és erőszakba torkollott. 2006 őszén több tüntető csoport követelésében, majd a Fidesz és a szélesebb jobboldali politikai helyzetértelmezésben is helyet kapott az alkotmányos szerkezet politikai kritikája, mint ami lehetlenné teszi a választók bizalmával visszaélő Gyurcsány Ferenc leváltását.¹⁶ Mivel a legitimitásban való kétely, ha tömeges, „önbeteljesítő kétely”,¹⁷ a korábban is gyenge legitimitású alkotmány lassú konszolidációja 2006 őszén megtört. Ismét feléledt a „valódi rendszerváltást” és az új alkotmányt követelők tábora.

A politikai földcsuszamlás és az Alaptörvény

Noha az új alkotmány szükségessége a 2010-es választások előtt nem vált közvetlen kampánytémává, és a Fidesz–KDNP választási ígéretei között sem szerepelt, a 2010 őszén megkezdődő alkotmányozás nem volt teljesen váratlan. Orbán az ellenzék vezetőjeként többször kritizálta a hatályos alkotmányt és annak ideiglenes jellegét, 2009-es nyilatkozatai konkrétan is utaltak erre a lehetőségre.¹⁸ A baloldal politikusai pedig a Fidesz kétharmados,

¹⁴ Az alkotmánnyal – tartalmi, vagy formai okokból – kevesen értettek teljesen egyet: a politikai erők közül talán csak az SZDSZ volt az alkotmányozás maradéktalan híve.

¹⁵ Az ideiglenesség következménye volt az is, hogy mind az első Orbán-, mind pedig az első Gyurcsány-kormány idején az Igazságügyi Minisztériumban továbbra is alkotmány-előkészítő munkát folytattak.

¹⁶ Ezt a felfogást elemzi: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC, 2011) 55–56., továbbá KÖRÖSÉNYI András: „A rendkívüli állapot retorikája” *Kommentár* 2008/1. 102–113.

¹⁷ JAKAB (2011) 57.

¹⁸ ORBÁN Viktor: „Nem lesz árnyékkormány!” Beszéd a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület Új államépítés, új irány, új feladatok című konferenciáján Kecskeméten, 2009. november 8-án. orbanviktork.hu 2009.11.08. www.orbanviktork.hu/beszedek.

„alkotmányozó” többségének veszélyeit vetítették előre a 2010-es választási kampányban.¹⁹ Ezek után nem volt politikai meglepetés, hogy a megszerzett kétharmados parlamenti többség birtokában a Fidesz alkotmányozásba kezdett. A fideszes politikusok a szavazatok több mint 50 százalékának és a parlamenti mandátumok több mint kétharmadának a megszerzését elegendő felhatalmazásnak tekintették az alkotmányozásra, és nem törekedtek az ellenzéki pártok támogatásának a megszerzésére. Ugyanakkor az egyoldalú kormányzati alkotmányozást az ellenzék nem tekintette politikailag legitimnek, és a hazai és nemzetközi közéletben éles politikai és szakmai (alkotmányjogászai) kritikák jelentek meg.²⁰

A rendszerváltás alkotmányozásával szemben 2010–2011-ben pártpolitikai értelemben egyoldalú alkotmányozás történt. A folyamat azonban most is elhúzódott és többlépcsősé vált. Noha a Fidesznek kétharmados többsége birtokában nem volt szüksége a parlamenti ellenzék támogatására, és nem is kísérelte meg annak megszerzését, az alkotmányozás folyamata mégsem vált egyszereplőssé. Az alkotmányozás körüli viták és politikai küzdelmek sajátossága volt, hogy a kormánypártokkal szemben politikai ellensúlyt, illetve korlátot nem elsősorban az ellenzéki pártok jelentették, hanem egyrészt (más szereplők, de különösen az ombudsman közreműködésével) az Alkotmánybíróság, másrészt a nemzetközi szervezetek, különösen az Európa Tanács ún. Velencei Bizottsága és az Európai Unió.²¹

- A kétharmados parlamenti többség 2010-es létrejöttét követően az AB több alkalommal is megvétózta a kormánytöbbség törvényalkotási és alkotmányozási törekvéseit, korlátokat állított fel az alkotmány módosítása elé. Erre válaszul a kétharmados kormánytöbbség rendszeresen az alkotmányossági szempontból kritizált törvény alkotmányba emelésével bírálta felül az Alkotmánybíróság döntését (lásd a 2. táblázatot).
- Az EU és más nemzetközi szervezetek²² tartalmilag is kritizálták az új alkotmány, majd a módosítások egyes elemeit, amelynek hatására az alkotmányozó politikai többség néhány esetben visszakozott, míg más kritikákat elutasított.

¹⁹ KOVÁCS Áron: „A népfélségtől a parkolásig – mihez nyúlhat hozzá a Fidesz, ha kétharmados többséget szerez?” *Origo* 2010.04.14. www.origo.hu.

²⁰ Az Eötvös Károly Intézet például 2010. március 23-án, tehát már a kétharmados többséget eredményező parlamenti választások előtt alkotmányjogi teadélutánt rendezett a kétharmados többséggel történő alkotmányozás veszélyeiről. Lásd erről: *BUKSZ* 2010/2. 133–145.

²¹ Harmadik, az alkotmányozással szemben kritikus szereplőnek tekinthetjük a hazai (és nemzetközi) alkotmányjogász szakmát, amely – noha nem politikai szereplő – közvetve mégis hatást gyakorolt. Ezek az ellensúlyok összességében is legfeljebb csak késleltetni tudták a kétharmados kormánytöbbség alkotmányozási törekvéseinek megvalósítását, de érdemben csak kis mértékben befolyásolták azt.

²² Lásd például a Velencei Bizottság jelentését, in JAKAB (2011) 358–375.

....2. táblázat helye kb itt.....

Az alkotmányozó Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között kialakult hatalmi harc mellett elsősorban a kormánytöbbség instrumentális jogfelfogásának köszönhető, hogy az alkotmányozás folyamata nem ért véget az Alaptörvény 2011. áprilisi országgyűlési elfogadásával, mint ahogy nem is akkor kezdődött. 2010 és 2011 során, azaz a parlamenti ciklus kezdetétől az Alaptörvény hatálybalépéséig 13 alkotmánymódosítás történt, ezt követően pedig a parlamenti ciklus végéig öt alkalommal módosították az Alaptörvényt (lásd 1. táblázat). A 2010–2014-es parlamenti ciklusban így a magyar politikát a folyamatos alkotmányozás jellemezte. A politika rendkívüli állapota permanenssé vált.

2. Politikai gondolkodás, hatalmi harc, rendkívüli politika

A 2010-es választásokat követően az Országgyűlés politikai többsége és az AB között egyfajta politikai harc alakult ki arról, hogy az alkotmányozás kérdésében kié a „végső szó”; kié a végső *alkotmányozó hatalom*?²³ Ez a hatalmi harc latens módon a rendszerváltást követő két évtizedben is létezett, de 2010-ig nem manifesztálódott, két okból sem. Egyrészt a parlamentben nem jött létre alkotmányozó többséggel rendelkező politikai erő, amelyik szembefordult volna az Alkotmánybíróság aktivista politikai szerepével.²⁴ Másrészt a magyar alkotmányos és politikai gondolkodásban – még a politikai jobboldalon is –, egyfajta jogállami radikalizmus,²⁵ vagy másképpen egy *jogi konstitucionalista* (másképpen: alapjogi fundamentalista) felfogás dominált, amely elfogadta és legitimnek tekintette az 1990-es

²³ Vö. LEMBCKE, W. Oliver – BOULANGER, Christian: „Between Revolution and Constitution: The Role of the Hungarian Constitutional Court” in TÓTH Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 269–299.

²⁴ Az 1994–1998-as kétharmados többséggel rendelkező kormánykoalíció egyrészt belső ellentétei, másrészt a négyötödös szabállyal felállított szélesebb politikai konszenzus igénye miatt nem vált alkotmányozó erővé.

²⁵ A jogállami radikalizmus nemzetközi összehasonlításban szokatlanul szélesre nyitotta a kormánnyal és a parlamenti többséggel szembeni ellensúlyintézmények körét vagy/és azok jogkörét (Alkotmánybíróság, ombudsmani rendszer, bíróságok igazgatási önkormányzata, kormánytól független ügyészség kötelező erejű országos népszavazás stb.). Erről bővebben lásd: KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 1998) 207–212. Sárközy Tamás *szuperjogállamnak* nevezi ugyanezt, lásd: SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlkormányzás* (Budapest: Park Kiadó 2014). A jogi és politikai konstitucionalizmus fogalmáról lásd Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutional Democracy* (Cambridge: Cambridge U.P. 2007).

években kialakult alkotmánybírói szupremáciát.²⁶ (Erről bővebben a 7. fejezetben olvashatnak.)

2010-es évekre mindkét tekintetben megváltozott a helyzet. Egyrészt a Fidesz–KDNP kétharmados többségével létrejött egy alkotmányozó politikai erő. Másrészt, Orbán Viktor és a vezető fideszes politikusok alkotmányhoz való viszonya a 2002-es választási vereséget követő évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül. Noha korábban sem volt idegen számukra az instrumentális alkotmány- és jogfelfogás (lásd például az 2000-ben benyújtott kétéves költségvetést), határozottabban eltávolodtak mind a korábbi fideszes felfogástól, mind pedig az uralkodó hazai és európai alkotmányos és jogfelfogástól.²⁷ Az európai és a hazai közfelfogásban uralkodó *jogi* konstitucionalizmust az új kormánytöbbség felfogásában a jog politikai célú instrumentalizálása váltotta fel, és ez a felfogás a politika primátusát közjogilag is garantálni kívánta. Ez a fordulat azonban, ellentétben más értelmezésekkel,²⁸ véleményünk szerint nem a republikánus tradícióba illeszkedő politikai konstitucionalizmus megteremtése, hanem az aktuális, kétharmados többséggel rendelkező kormány hatalmának maximalizálása és a parlamenti cikluson túlnyúló „bebetonozása”.²⁹

A kétharmados kormánytöbbség lépéseket tett a jogi konstitucionalizmus talaján álló AB meggyengítésére. A radikális jogállami (másképpen jogi konstitucionalista vagy alapjogi fundamentalista) felfogás ugyanis a rendszerváltás utáni két évtizedben depolitizálta az alkotmány fogalmát, és implicit módon kétségbe vonta az „alkotmányozó hatalom” politikai jellegét is.³⁰ Ez az irányzat 2010-et követően megkérdőjelezte a demokratikusan választott

²⁶ Az 1990-es években uralkodó, az alkotmánybírákat is jellemző gondolkodásmódot Arató András a következőképpen értékelte: szerinte Sólyom László, az AB egykori elnöke „lebecsülte a politikai szereplők alkotmányozását. Azt gondolta, hogy az alkotmány az AB ügye.” Lásd ARATÓ (2011) 35. Horkay radikális legalizmusnak nevezte ezt a felfogást, lásd HORKAY HÖRCHER Ferenc: „Értékhiányos rendszerváltás” *Fundamentum* 2003/1. 62–72.

²⁷ Az európai politika eljogiasodásáról és az (alkotmány)bírók növekvő politikaformáló szerepéről lásd Alec STONE SWEET: *Governng with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford U.P. 2000).

²⁸ PÓCZA Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban” *Kommentár* 2012/5. 35–50., továbbá ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 2013/3. 48–72.

²⁹ A kormánytöbbség alkotmányfelfogása nem a jogállami radikalizmus guvernamentalista vagy politikai konstitucionalista korrekciója, hanem azon messze „túlmegey”, más: egy koherens alkotmányos doktrínát nélkülöző hatalomtechnika az aktuális kormányzati többség pozícióinak megerősítésére és stabilizálására. Az alkotmány, de különösen a normál törvényhozás és a közpolitika kétharmados törvényekkel való megmerevítése éles ellentétben áll a politikai konstitucionalizmus republikánus szellemével.

³⁰ Az alkotmányozás eljogiasítása még a politikai kérdések iránt fogékony alkotmányjogásznál, Jakab Andrásnál is megállíthatatlan természeti törvényként jelenik meg, mint ami ellen az alkotmányozó küzdelme „szélmalomharc”: „Az Alkotmánybíróság maga fogja értelmezni hatáskörét, és azt végső soron mindig tovább és tovább tágíthatja” – írja. Lásd JAKAB (2011) 283.

Országgyűlés által végzett alkotmányozás legitimitását,³¹ több szerző annak legalitását is.³² Noha az Alkotmány, majd az Alaptörvény egyaránt az Országgyűlést hatalmazta fel az alkotmányozás monopóliumával, a jogi konstitucionalizmus hívei az Alkotmánybíróságot szívesebben tekintik az alkotmányfejlesztés és az alkotmányozás legitim és legális alanyának.³³ Ebben a szemléletben a hatalommegosztás és az alkotmányossági felülvizsgálat elvét magára az alkotmányozásra is érvényesíteni lehet, azaz az Alkotmánybíróság elvileg akár – ez már a jogi konstitucionalisták körében sem általános vélemény – még az alkotmányozás kérdéseiben is felülbíráhatja az Országgyűlést.³⁴ Ez a szemlélet jelen volt az AB tagjai körében is.³⁵ Mindebből látható, hogy a korábban uralkodó hegemon alkotmányos doktrína és a 2010-ben választói felhatalmazást nyert kétharmados kormánytöbbség alkotmányos felfogása nagyon messze állt egymástól.

A vita és a politikai konfliktus az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatának kérdésében csúcsosodott ki. Az „alkotmányozó hatalom” szerepét játszó kormánytöbbség a vitát politikailag az Alaptörvény negyedik módosításával próbálta lezárni, amely kimondta, hogy az alkotmánymódosítást az AB csak eljárási szempontból vizsgálhatja.

A negyedik módosítás jelentősége azonban nem egyszerűen a végső „alkotmányozó hatalomért” folytatott latens politikai küzdelem eldöntése, az Országgyűlés alkotmányozó szuverenitásának a látványos demonstrálása volt,³⁶ hanem túlmutatott ezen. Annak a korábban

³¹ Például ARATÓ (2012) 45.

³² Erre példa ARATÓ (2011) 36., ARATÓ (2012) 50., FLECK Zoltán et al.: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről” *Fundamentum* 2011/ 1. 61–62., továbbá KIS János: „From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law” in TÓTH (2012) 1–4. Más források alapján Sárközy Tamás szintén az alkotmányozás legalitásának megkérdőjelezését észleli, lásd SÁRKÖZY 154.

³³ Az „átalakulás hordozója az alkotmánybíróság volt”, hivatkozik egyetértőleg a rendszerváltásról szóló nemzetközi irodalomra Sólyom, aki erre az irodalomra alkotmánybíróként és szerzőként egyaránt maga is nagy hatással volt. Lásd SÓLYOM (2004) 10.

³⁴ Lásd például: MINK András: „A felfüggesztett alkotmány” *Beszélő* 2011/4.

³⁵ Sólyom László értékelése szerint ezt a felfogást még a 2010 utáni időszak Alkotmánybíróságának tagjai is osztották (és maga Sólyom László, az Alkotmánybíróság volt elnöke is). Lásd SÓLYOM László: „A hatalommegosztás vége” *NOL.hu*. 2013.03.11. www.nol.hu/velemeny; SÓLYOM László: „A határig el kellett mennem” in MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról* (Budapest: HVG ORAC – Stádium Intézet 2013) 31. Ilyen értelemben egyes 2010 utáni AB-tagok szemlélete sem különbözött sokban a másfél-két évtizeddel korábbi alkotmánybírákétól. Az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatának lehetőségét fejtette ki például STUMPF István alkotmánybíró az AB 45/2012. (XII. 29.) határozatához fűzött párhuzamos véleményében. Lásd *Alkotmánybíróság határozatai* 2013/1. 37–38.

³⁶ Az Alaptörvény 2013. márciusi negyedik módosításában az Országgyűlés kimondta, a 2012 előtti Alkotmány alapján hozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. Ez a hatalmi harc szimbolikus síkja: ezzel ugyanis az OGY az AB által két évtizeden keresztül építetett „láthatatlan alkotmány” érvrendszerét semmisítette meg. Az AB néhány hónappal később már válaszolt: a 13/2013. (VI. 17.) számú határozatában ugyanis amellet

elkezdett gyakorlatnak a folytatása volt, amivel a kormánytöbbség az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált és ezért megsemmisített jogszabályokat – az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados országgyűlési többség segítségével – beemelte az Alkotmányba. A negyedik módosítás, szokatlan módon, egy sor ilyen jogszabályt „alkotmányosított” (lásd erről a 2. táblázatot). A rendes jogszabályok „alkotmányosításával” mintegy felülbírálta az AB alkotmányossági felülvizsgálatát, azaz közpolitikai és hatalmi céljainak elérése érdekében instrumentalizálta az alkotmánymódosítás intézményét. A szokásosan rendes jogszabályokban szabályozott részletszabályok alkotmányba emelésével kivonták azokat az alkotmányos felülvizsgálat alól.³⁷ Így az alkotmányozás, azaz a rendkívüli politika összefolyt a normál politikával: ezzel a rendkívüli politika 2010–2014 között *permanenssé* vált Magyarországon.

A közpolitika „alkotmányosítása” mellett a kétharmados többség birtokában kialakított *rendkívüli* politika másik, hagyományosabb területét a politikai játékszabályok pillanatnyi pártpolitikai érdekek szerint történő megváltoztatása jelentette. Közülük a legfontosabb a választási eljárásról szóló sarkalatos törvények módosítása, újraszabása. Így például a 2012-ben elfogadott új országgyűlési választásokról szóló törvény nemcsak a választások egyfordulósá tétele és a kisebb parlament létrehozása miatt jelentős, hanem mert ennek a segítségével a Fidesz–KDNP volt képes megőrizni kétharmados parlamenti többségét a következő választásokon.

3. Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitása

Az alkotmány és alkotmányozás legitimitását mindkét időszakban – David Beetham elméletét felhasználva – procedurális, tartalmi és beleegyezés dimenzióban vizsgáljuk.³⁸

Noha az alkotmány 1989–1990-es módosítását illetve az új Alaptörvényt egyaránt a hatályos alkotmánynak megfelelő *legális* procedúrával fogadta el az Országgyűlés, az egykori alkotmányozáshoz hasonlóan az Alaptörvény legitimitását is gyengítette az alkotmányozás módja. Az előbbi esetben az alkotmányozásban részt vevő felek (a Nemzeti Kerekasztal

érvelt, hogy az Alkotmánybíróság – bizonyos feltételek mellett – felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.

³⁷ Lásd erről például a Velencei Bizottság álláspontját az Alaptörvény Negyedik módosításáról: CDL-AD(2013)012.

³⁸ Lásd erről bővebben: KÖRÖSÉNYI (2007).

tagjai, a pártállami Országgyűlés) demokratikus felhatalmazásának a hiánya, továbbá az Alkotmány ideiglenessége teremtett legitimitásdeficitet, az utóbbiban pedig a politikai konszenzusra törekvést nélkülöző, egyoldalú, egy rendkívüli vagy „gyorsított eljárásra” emlékeztető parlamenti alkotmányozási menetrend.³⁹ A szűkebb értelemben vett alkotmányozást (a szövegtervezet nyilvánosságra kerülésétől a zárószavazásig) három hét alatt bonyolították le az Országgyűlésben 2011 áprilisában, és az előzetes „nemzeti konzultációk” nem helyettesítettek sem egy szélesebb körű politikai egyeztetést, sem egy utólagos referendumot. A legitimitásdeficit súlyosabb, ha a szűk értelemben vett 2011. áprilisi parlamenti szakaszon túl az átmeneti rendelkezéseket és az Alaptörvény első öt módosítását is tekintjük. És ebben nem elsősorban az AB-vel folytatott hatalmi harc és a nemzetközi szervezetek kritikái a fontosak, hanem a napi politikai érdekű törvényhozás és az alkotmányozás összemosódása, az alkotmánymódosítás intézményének a napi politikai célú instrumentalizálása.

Az 1989–1990-es alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény tartalmát illetően is legitimitásdeficit jött létre. Az alkotmány kívánatos *tartalmát* illető egymásnak ellentmondó alkotmányos koncepciókat 1989-ben és 1990-ben egyaránt egy-egy ideiglenesnek szánt kompromisszum hidalta át a felek között. 2011-ben az Alaptörvény elfogadásakor ilyen kompromisszum nem született. A kormánypártok és az Alaptörvény ellenzői között kialakult politikai disszenzus csak erősödött a 2011–2013 közti módosítások során.

A procedurális és tartalmi legitimitásdeficit ellenére az 1989–1990-es alkotmányozást az idő legitímálta, a mivel politikai szereplők épp úgy, mint az állampolgárok – fenntartásaik ellenére – betartották az alkotmányt. Egyfajta implicit *beleegyezés* történt, az alkotmány tényleges játékszabállyá vált a politikai szereplők számára, ami a beleegyezés-dimenzióban bő másfél évtizedre (2006 őszéig) egy gyenge legitimitációt teremtett az alkotmánynak. Az Alaptörvény esetében azonban némileg más a helyzet. Noha a politikai szereplők és az állampolgárok egyaránt betartják az alkotmányos szabályokat, azaz alkotmányos válság nem alakult ki, mégis differenciáltabb a kép. Úgy véljük, hogy az állampolgárok implicit beleegyezésének tekinthetjük a 2014-es választási eredményt, amely erősítette az Alaptörvény

³⁹ Lásd erről JAKAB (2011) 57–61.; TÖLGYESSY Péter: „A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK PTI-ÚMK 2012) 283–286.; SZIGETI Péter: „Az alkotmányozás alkotmányossága” in JAKAB–KÖRÖSÉNYI (szerk.) 89.; SZENTE Zoltán: „Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után” in KÖRÖSÉNYI–JAKAB (szerk.) 59–160.

legitimitását. Az állampolgárok nagy többsége azonban kevésbé érzékeny az alkotmányjogi kérdések iránt. Politikailag fontosabb, hogy a politikai elit és a pártok szintjén ezt a beleegyezést nem sikerült megszerezni: éppen ellenkezőleg. Az ellenzéki pártoknak és az alkotmányjogász szakmának, továbbá több uniós és nemzetközi szervezetnek komoly tartalmi kifogásai voltak, és az alkotmányozás politikai egyoldalúsága, de különösen az alkotmányossági kontrollt megkerülő negyedik módosítás miatt a szimbolikus mezőben is erős legitimitásdeficit alakult ki.⁴⁰

Összegezve: a fent alkalmazott háromdimenziós elemzési keretben tekintve az Alaptörvény legitimitása gyengébb, mint egykor az 1989–1990-ben megreformált Alkotmány legitimitása volt.⁴¹

4. A két alkotmány tartalmi összehasonlítása

A továbbiakban az Alaptörvényt hasonlítjuk össze a rendszerváltáskor megreformált és több mint két évtizeden keresztül hatályos Alkotmánnyal. Az alkotmányozás, miként a rendszerváltáskor, itt is hosszabb, többlépcsős és többszereplős folyamat volt, amibe beleértjük az Alaptörvény 2011-es elfogadását, átmeneti rendelkezéseit és az alaptörvény első öt módosítását, továbbá az eközben született releváns alkotmánybírósági határozatokat.

Az 1989–1990-es alkotmánymódosítással szemben formailag és szimbolikusan is a legfontosabb különbség, hogy az Alaptörvénnyel új alkotmány jött létre, ami a fideszes vezetők szerint a rendszerváltás „zavaros évtizedeivel” való radikális szakítást fejezte ki. Azt a törekvést, hogy az Alaptörvény elfogadásával új politikai rezsimet alapítsanak. A szimbolikus szakítást fejezi ki az Alaptörvény preambulumaiként megalkotott Nemzeti Hitvallás is, amely egyrészt visszaállítja a kontinuitást a több évszázados alkotmányos hagyománnyal,⁴² másrészt szakít az alkotmány semlegességének a liberális elvével. A

⁴⁰ Az ellenzéki pártok közül 2014-ben az újonnan megválasztott Országgyűlésben a DK és az Együtt-PM képviselői a képviselői esküjük szövegéhez kiegészítést fűztek, amelyben kifejezték, hogy nem tartják legitimnek az Alaptörvényt és annak annullálásáért fognak küzdeni. Lásd „Külön esküt tettek a DK és az Együtt-PM képviselői” *Népszava Online* 2014.05.06. www.nepszava.hu.

⁴¹ Oszttjuk azt az álláspontot, amely szerint az alkotmányok legitimitása hosszabb távon általában nem elsősorban megszületésének körülményeitől, hanem az így létrejött alkotmányos alapszerkezet konszolidációjától, a kormányzat közpolitikai teljesítményétől, a gazdasági fejlődéstől és más tényezőktől is függ. Lásd például JAKAB (2011) 46–61. Jakab álláspontjának kritikájához lásd PÓCZA Kálmán: „Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében” *Kommentár* 2010/6. 58–66.

⁴² Ennél a helyzet bonyolultabb: a Preambulum egyrészt tagadja az 1949-es alkotmány legitimitását, miközben az Alaptörvény záró rendelkezései paradox módon kifejezetten elismerik az azzal való jogfolytonosságot

baloldali és liberális értékek megjelenítése mellett elsősorban nemzeti-historizáló, konzervatív és keresztény értékrendet hirdet⁴³ – és ezzel távolodik a mai Európában uralkodó alkotmányos felfogástól.

Alapjogi síkon az Alaptörvény az Európai Unió emberi jogi chartájához igazodik, és merít a korábbi alkotmánybírósági határozatok indokolásából is. Újdonsága az, hogy az egyéni jogokhoz kötelezettségeket is kapcsol és közösségi jogokat is elismer. A második és harmadik generációs alapjogoknál lehetőséget biztosít a markánsabb állami beavatkozásnak is. Eljárási szempontból gyengül például a magántulajdon védelme.⁴⁴

Nézzük, mi történt közjogi síkon. Mint fentebb már megjegyeztük, a 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem borította fel az 1989–1990-ben kialakult közjogi rendszer alapszerkezetét.⁴⁵ A változatlan alapvonások a következők. Magyarország parlamentáris köztársaság. A törvényhozó funkciót gyakorló parlament egykamarás, az államfőt (a köztársasági elnököt) a parlament választja. A kormányzati rendszer középpontjában a kormány és a parlament áll. Az Alaptörvény formálisan is kimondja a hatalmi ágak elválasztásának elvét.⁴⁶ Megőrizte a kétharmados törvények révén a parlamenti ellenzék politikai ellensúly szerepét, azaz a többségi elv 1989 óta fennálló, szokatlanul erős korlátozását, miközben ezzel szemben fenntartotta a kormány stabilitását védő intézményt, a konstruktív bizalmatlansági intézményt. Azaz megmaradt a kormány és parlament viszonyának sajátos dualista elrendezése is.⁴⁷ A kormány és a parlament hatalmát az írott alkotmány mellett a parlamenti és kormányzati jogalkotás alkotmánybírósági felülvizsgálata korlátozza, továbbá létezik a népszavazás intézménye is. Az alkotmány stabilitása felett kisebbségi vétó örökdik, amely széles törvényhozási tárgykörökben is korlátozza (egy kétharmadosnál kisebb parlamenti

⁴³ Horkay Hörcher Ferenc szerint az „emberi méltóság” fogalmának a Preambulumban történő középpontba állítása a különböző értékrenddel rendelkezők számára közös nevező lehet, mert ez éppoly kulcsszerepet játszik a katolikus társadalmi tanításban, mint a felvilágosodás szekuláris filozófiai hagyományában, lásd erről HORKAY HÖRCHER Ferenc: „A Nemzeti hitvallásról” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum 2012) 307. Horkay Hörcher szerint az Alaptörvény így egyszerre célozza az egyéni jogok védelmét és az egész politikai közösség társadalmi-politikai értékrendjének kinyilvánítását. Az alkotmányjogászok körében domináns vélemény szerint ezzel szemben az Alaptörvény egyoldalúan a nemzeti és keresztény értékrend primátusára épít (lásd például JAKAB (2011) 18).

⁴⁴ SÁRKÖZY 252–253.

⁴⁵ Vö. TÖLGYESSY 285.

⁴⁶ Korábban az Alkotmányban ez ugyan nem szerepelt, de több alkotmánybírósági határozat [31/1990. (XII. 18.), 2/2002. (I. 25.)] a magyar államszervezet legfontosabb működési elveként mondta ki hatalmi ágak megosztásának az elvét, amit a 2011-es alkotmányozók beemeltek az Alaptörvénybe.

⁴⁷ A rendszerváltás alkotmányának sajátos magyar vonásairól bővebben lásd KÖRÖSÉNYI (1998) 192–212.

támogatottsággal rendelkező) kormányzat mozgásterét. Az állam közigazgatási-szervezeti felépítése tekintetében egységes, unitárius.

Noha az alkotmány fenti alapvonásai az Alaptörvényben is változatlanok maradtak, a 2010–2013-as alkotmányozás összességében, az Alaptörvény első öt módosítását is beleértve, már jelentősen változtatott az alkotmányos alapszerkezeten.⁴⁸ Különösen a negyedik módosítás alakított sokat az intézményes hatalommegosztás rendszerén: gyengítette az Alkotmánybíróságot és módosított a kormány hatalmát korlátozó kiterjedt ellensúlyok rendszerén. Az új választási rendszer bevezetése (ami ugyan közvetlenül nem az alkotmány része, de a politika közjogi szabályrendszerének lényeges eleme) ugyanakkor a demokrácia többségi modellje felé való eltolódást erősítette.⁴⁹ A továbbiakban e többlépcsős folyamat eredményeként létrejött legfontosabb változásokra térünk ki.

A kétharmados döntések tárgyköreinek száma nem csökkent, szerkezete azonban átalakult: számos alapjogi szabály helyett közpolitikai, elsősorban pénzügyi-gazdasági és társadalompolitikai területek kerültek be az ún. sarkalatos törvények körébe.⁵⁰ Ezzel egy kétharmados politikai többség megkötheti a következő kormányok kezét a nyugdíjrendszer, az adórendszer és a költségvetési gazdálkodás alapvető szabályai tekintetében, amit Orbán kormányfő az újítások politikai céljának nevezett.⁵¹ Ez fontos változás, hiszen a demokratikus választások kiüresítésével járhat és a kormányozhatóság további megnehezülését vetíti előre a szokványos (kétharmadosnál kisebb többséggel bíró) kormányok számára.⁵² Akár még a költségvetési törvény egy részének elfogadása is – miként a következő évi büdzsé parlamenti szavazási eljárása 2014 decemberében mutatta – kétharmados többséget igényelhet.⁵³

⁴⁸ Sárközy Tamás egyenesen *félforradalmi* alkotmányról ír: SÁRKÖZY 165.

⁴⁹ A többségi demokrácia fogalmáról lásd Arendt LIJPHART: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven – London: Yale University Press 1984).

⁵⁰ Ennek következményeként 2014 végéig több mint félszáz olyan, valamely közpolitikai területet érintő törvény, vagy törvénymódosítás született, amely vagy amelynek egy része csak kétharmados többséggel módosítható. Forrás: www.parlament.hu.

⁵¹ „Orbán: »Megkötöm a következő tíz kormány kezét«” *NOL.hu* [n. a.] www.nol.hu; SZABÓ András: „A jövő vitáiról szóló Orbán kötözös mondata” *Origo* 2011.06.15. www.origo.hu.

⁵² A Velencei Bizottság álláspontja szerint a szabad választások elve relativizálódhat a kétharmados törvények nagy száma miatt [CDL(2011)012, VI./A.]. Lásd még erről: JAKAB (2011) 172. Ezzel egyetértve meg kell jegyeznünk, hogy valójában Magyarországon 2010 után a demokratikus választások kiüresítésének egyik módját egy másik váltotta fel. Míg a korábban domináns jogi konstitucionalizmus érvényesülése idején az AB alkotmányossági felülvizsgálata jelentette az aktuális politikai többség legfontosabb cselekvési korlátját (bár léteztek kétharmados törvények, és más fontos ellensúlyintézmények is), addig 2010 után nagyobb szerepet kaptak a korábbi (alkotmánymódosítás vagy sarkalatos törvény formájában elfogadott) minősített többségi döntések.

⁵³ Ez már ellenkezője az 1990-es években és az első Orbán-kormány idején képviselt *gubernamentális* kormányzati filozófiának. Míg az aktuális fideszes kétharmados többség számára növeli a kormányozhatóságot,

A hatalommegosztást növeli és a kormányzati autonómiát csökkenti a költségvetés fiskális fenntarthatóságának új alkotmányos követelménye, ami felett a költségvetés országgyűlési elfogadásában immár vétójogot kapott Költségvetési Tanács örökdik.⁵⁴

Politikai hatását tekintve kevésbé jelentős, hogy némileg változik a kormány létrejötte és struktúrája. Az Alaptörvény tovább erősíti a miniszterelnök közjogi hatalmát és még jobban kiemeli a kormányból. A miniszterelnök-helyettesek intézményének bevezetésével a korábbiaknál is távolabb kerül a testületitől és elmegy a hierarchikus kabinetműködés irányába: formálisan is hierarchia jött létre a kormány tagjai között.⁵⁵

A rendszerváltás alkotmányához képest a legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróság jogköre és közjogi helyzete változott, ezért erről bővebben szólnunk. A kétharmados kormánytöbbség 2010–2013 között több lépésben – 2010. novemberi alkotmánymódosítás, az Alaptörvény, majd annak negyedik módosítása – részben átalakította, részben pedig korlátozta az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét, és korlátozta testületi autonómiáját. Már 2010-ben korlátozta az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörét, majd ezeket a korlátozásokat az Alaptörvénybe is átemelte. Az Alaptörvény fenntartotta az Alkotmánybíróság 2010. novemberi, az államadósság függvényében történő, a közpénzekkel kapcsolatos lényeges hatáskörszűkítését, átrendezte az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét, majd a negyedik módosításban megerősítette és egyértelművé tette az Alkotmánybíróság jogkörének határait.

A feladat- és hatáskör-átrendezés terén több fontos változás történt. Egyrészt szűkült az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezők köre. A korábbi *actio popularis* helyett csak a kormány, az ombudsman, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és a képviselők

addig a következő, más politikai színezettel rendelkező kormányok számára viszont akadályokat helyez a kormányozhatóság elé.

⁵⁴ Fontos újítás a szakmai apparátusától 2010 végén megfosztott háromtagú Költségvetési Tanács politikai súlyának megnövelése és formális bekapcsolása a parlamenti döntéshozatali folyamatba. A Költségvetési Tanács vétójogot kapott a költségvetési törvény elfogadásában, aminek potenciálisan a politikai stabilitást veszélyeztető hatása lehet: a Költségvetési Tanács vétója végső soron a kormány bukásához is vezethet. Vö. JAKAB (2011) 290.

⁵⁵ Az Alaptörvény kimondja továbbá a miniszterelnök jogát a kormány általános irányvonalának a meghatározására (18. cikk); a parlament, a korábbi szabályozással ellentétben, politikai programbeszéd nélkül választja meg a kormányfőt (16. cikk); a kormány mandátumát még szorosabban a miniszterelnökéhez köti: eltűnik a kormány lemondása, helyette csak a kormányfő lemondása marad (16. cikk). A miniszterek már nem a kormánynak, hanem az Országgyűlés mellett a kormányfőnek felelősek (18. cikk). Mindezzel az alkotmányszöveget a 2000-es években kialakult tényleges gyakorlathoz igazították.

egynegyede fordulhat normakontrollt kérve az AB-hoz. Kibővült viszont az utólagos konkrét normakontroll: bevezetésre került az alkotmányjogi panasz intézménye, amit a peres eljárás során kezdeményezhetnek a felek. Ez alapján az AB nemcsak jogszabályt vizsgálhat felül, de konkrét bírói ítéleteket is megsemmisíthet. Kibővül továbbá az előzetes normakontroll lehetősége is (az államfő mellett már az OGY is elküldhet egy törvényt alkotmányossági felülvizsgálatra), de ennek a politikai jelentősége kisebb.

Az alkotmányossági felülvizsgálat legfontosabb korlátozását a 2010. novemberi, közpénzekkel kapcsolatos, az államadósság függvényében történő lényeges hatáskörszűkítés jelentette, amit később az Alaptörvény szövege is megerősített.⁵⁶ Ez az AB tevékenységének alapfunkciójában történő lényeges korlátozását jelenti. Ezen túlmenően az Alaptörvény negyedik módosítása több explicit korlátozást is kimondott, amelyek közül kettő az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vitatott kérdéseire kapcsolódik. Ezek egyike, hogy az AB alkotmánymódosítást tartalmilag nem vizsgálhat (csak eljárásjogi szempontból); másik pedig az, hogy a köztársasági elnöknek – ha eljárásjogi kifogása nincsen – alá kell írnia az alkotmánymódosítást, azaz tartalmi okokból nem vétőzhatja meg és nem küldheti az Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény csökkentette továbbá az AB autonómiáját azzal az új szabállyal, amely szerint a testület elnökét már nem maguk az alkotmánybírák választják meg, hanem az OGY. Ugyanakkor a testület autonómiáját növeli, hogy az Alaptörvény 12 évre növeli az alkotmánybírák mandátumát, és az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos (2011. évi CLI.) törvény pedig kimondta újraválasztásuk tilalmát.

Az Alaptörvény jelentősen gyengítette a közvetlen demokrácia lehetőségét. Jelentősen nőtt ugyanis a népszavazások érvényességi küszöbe, és a korábbi AB gyakorlatot követve az alkotmányszövegből is kikerült az alkotmánymódosításokról tartható utólagos megerősítő népszavazás intézménye, valamint a véleménynyilvánító népszavazás. Mindezek várhatóan csökkentik a népszavazások gyakoriságát és az eredményességük esélyét.

Az Alaptörvény egy-egy ponton módosított több más állami intézmény hatáskörén, de ennél nagyobb jelentősége van az állami intézményvezetők választásában, illetve kinevezésében

⁵⁶ JAKAB (2011) 281–285.

bekövetkezett változásoknak. Elsősorban annak, hogy megnőtt a legalább kétharmados többséggel megválasztandó tisztségviselők mandátumának hossza (lásd a 3. táblázatot), noha az már korábban is hosszabb volt a kormányzati ciklusnál.

.... 3. táblázat helye kb. itt.....

A fentiekén felül számos elvileg (például az országgyűlési nemzetiségi képviselő megteremtése), vagy egy adott intézmény szempontjából jelentős változást (például a köztársasági elnök parlament feloszlatási jogában, illetve a politikai és alkotmányossági vétő gyakorlásában) hozott az Alaptörvény, de ezek politikai jelentősége csekélyebb az említettekénél.

5. Van-e új rezsím?

Miután áttekintettük az alkotmányos alapszerkezetnek az Alaptörvény elfogadásából következő főbb változásait, az alábbiakban arra a kérdésre keressük a választ, hogy átalakította-e, illetve milyen mértékben formálta át a politikai rendszer alapszerkezetét az új alkotmány? Létrehozott-e új rezsímet a megelőző két évtizedben kialakult politikai rendszerhez képest? Az alkotmányozás tágabb folyamatába az Alaptörvény módosításai mellett a politikai rendszerre való közvetlen hatása miatt beleértjük a választási törvény reformját is (erről bővebben a 10. fejezetben olvashatnak).

Az új rezsím kérdésére jelen fejezetben csak korlátozott válasz adható, hiszen a politikai rendszer működése, annak milyensége csak részben függ a közjogi rendszertől, az alkotmánytól. A pártrendszer, a politikai kultúra, a politikai verseny természete, a politikai osztály tagjai és a vezetők körében uralkodó politikai ethosz, és más tényezők szintén hatással vannak a politikai rendszer működésére, annak természetére. Az alkotmányos rendszer lényeges változása azonban kétségtelenül komoly hatással van a politikai rendszerre: megnyit, megerősít bizonyos irányokat, míg elzár vagy megnehezít másokat.

Az előző részben láthattuk, hogy az Alaptörvény elfogadása nem alakította át radikálisan a közjogi szerkezetet. A sok apró változásnak nincsen semmilyen koherens iránya, azok nem

követnek semmilyen alkotmányos vagy politikai eszmét vagy doktrínát.⁵⁷ Összességében a változások – a választási rendszer reformját is figyelembe véve – mégis jelentősen módosítottak a politikai rendszeren. Az Alaptörvénnyel ugyanis az alkotmányozók nem pusztán egy „átmeneti korszak” szimbolikus lezárását, és a rendszer lezárás révén történő konszolidálását kívánták elérni, hanem egy újnak a megalapítását. Az előző korszakkal való éles szakítást szimbolikus síkon kifejezi az Alaptörvény preambuluma. Ezzel összhangban alapjogi síkon is eltolódás történt egy képzeletbeli individualista-kollektivista tengelyen az utóbbi végpont irányába. Az új Alaptörvénnyel az Alkotmányhoz képest kevésbé liberális alkotmányt teremtettek.⁵⁸ De mi történt közjogi síkon?

A közjogi változásoknak három olyan csoportja van, amelyek a politikai rendszer egésze szempontjából kiemelkednek és amelyek ehhez a módosuláshoz hozzájárultak. Az első az Alkotmánybíróság politikai szerepének meggyengítése. A 2010-es választásokat követő alkotmánymódosítások, az Alaptörvény, majd a negyedik módosítás több területen is korlátokat állított fel az Alkotmánybíróság számára, amely a korábbi két évtizedben a kormánytöbbség legerősebb politikai ellensúlya volt. Ezzel meggyengítette a korábban fennálló alkotmányos fékeket, illetve egy sor területen a kormány(többség) politikai mozgásterét növelte. Így:

- a közpénzekkel kapcsolatos hatáskörszűkítés a kormányzati gazdaság- és társadalompolitika mozgásterét növelte;
- az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának a tilalmával az AB alkotmányozó hatalmi törekvéseit nyirbálta meg;
- az AB elnökének parlamenti megválasztásával, a testület önállóságát csökkentette;
- a testület létszámának felemelésével lehetővé tette az AB új tagok megválasztása révén történő „politikai elfoglalását” (court packing),⁵⁹ azaz az AB politikai függetlenségének gyengítését.

Az Alaptörvény alaposan átalakította az AB funkcióját is: a fenti hatáskörszűkítések mellett ugyanis más területen kibővítette azt. Átalakította a hazai alkotmánybíráskodás természetét. A

⁵⁷ A változások egyetlen politikai szempontból, Orbán kormányfő és a Fidesz közvetlen hatalommaximalizáló törekvéseinek perspektívájából nyernek koherenciát.

⁵⁸ Az alkotmányjogi szakirodalomban kialakult markáns – jogi konstitucionalista illetve az alapjogi fundamentalista – álláspont szerint az Alaptörvény, különösen annak negyedik módosítása veszélyezteti a jogállamiságot és az alkotmányosságot.

⁵⁹ Szente Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között.” *Politikatudományi Szemle* 2015, megjelenés alatt.

politikai rendszer egésze szempontjából nézve a módosítások összességében gyengítették az AB korábbi politikai ellensúly szerepét és megnövelték a mindenkori kormánytöbbség törvényalkotási mozgásterét, különösen a kétharmados többség lehetőségeit a sarkalatos törvények és az alkotmánymódosítások területén.

A közjogi változások második csoportja a hatalommegosztás további intézményeivel kapcsolatos. Az AB politikai hatalmának gyengítéséből elhamarkodott lenne arra következtetnünk, hogy az Alaptörvény általában is gyengítette az intézményes hatalommegosztást. Ez inkább a kétharmados fideszes többség azon kinevezési gyakorlatának az aktuális következménye, hogy politikailag a kormányhoz lojális személyeket választott meg vagy nevezett ki köztisztségekbe. A 2010–2013-as alkotmányozás a hatalommegosztást gyengítő és erősítő alkotmányos változásokat egyaránt hozott, parlamenten belül és kívül egyaránt. Összességében az Alkotmánybíróság hatalmának korlátozásán túl nincsen egyértelmű trend a két évtizeddel korábban kialakult erős hatalommegosztásos közjogi alapszerkezet meggyengítésére, sőt, az talán még erősödött is. Egyrészt a népszavazás intézményének gyengítése, az ombudsmanok számának csökkentése, a bíróságok igazgatásának az átalakítása gyengítették a kormánytöbbséggel szembeni politikai ellensúlyokat. Ugyanakkor, a hatalommegosztás elvének a beemelése az alkotmányba, a Költségvetési Tanács vétőjoga, az alkotmányos panasz intézményének bevezetése az AB hatáskörébe, a parlamenti és önkormányzati választási ciklus egymástól való elszakítása, a normál törvényhozási ügyeknek az alkotmányba pakolása viszont erősítették az *antimajoritáriánus* intézményeket és a hatalommegosztást. A sarkalatos törvények kiterjesztése következtében – „normál” többségű kormányok idején – a közpolitikai formálásban is ellensúlyszerepet kaphat a parlamenti ellenzék.

Ami a félállami vagy/és a kormánytól független intézmények *aktuális* politikai ellensúly szerepét legjobban gyengítette, az nem elsősorban a közjogi helyzetük megváltozása, hanem a kétharmados fideszes többség 2010–2014 között kialakított markáns, a politikai lojalitást első számú prioritásnak tekintő kinevezési politikája. Ugyanakkor az, hogy a kormánytól (félig vagy teljesen) független intézmények vezetőivé kormányközeli személyeket neveztek ki, a parlamenti-kormányzati ciklusnál és a korábbi mandátumuknál is jóval hosszabb időre (lásd 3. táblázat), erősebb időbeni hatalommegosztást hozott létre, és ezzel hosszabb távra egy sajátos *kohabitációs* politikai szerkezet kialakulásának a lehetőségét teremtették meg. Ebben a szerkezetben a hatalommegosztás ereje ugyanis az éppen aktuális politikai felállás

függvényében szélsőségesen változhat. A kormányzatával azonos politikai hovatartozású kinevezettek idején ezen intézmények csak gyengébb vagy csak jelképes ellensúlyt jelentenek, míg – e kinevezettek hivatali ideje alatt létrejövő – eltérő politikai összetételű kormány idején viszont jóval erősebbet. Az Alaptörvény tehát nem „felszámolta a hatalommegosztást” (hiszen sok területen még növelte is), hanem módosított annak természetén. Rövidebb távon (azaz az aktuális fideszes kormánytöbbség kinevezési politikája következtében) gyengítette a hatalommegosztást, de hosszabb távon ellenkező hatással járhat: erősítheti azt. A rövid és hosszabb távú politikai hatások tehát jelentősen eltérőek lehetnek.

A közjogi változások harmadik fontos területét a választási rendszer átalakítása adja. Az új, 2012-ben bevezetett parlamenti választási törvény megnövelte a relatív többség *mandátumprémiumát*, és ezzel a kétharmados többség esélyét. 1990 és 2010 között viszonylag kiegyenlített helyzet alakult ki a bal- és a jobboldal között. Kicsi volt az esély egy kétharmados többség létrejöttének, az csak több politikai párt koalíciójával (mint 1994-ben) vagy a párterőviszonyok földcsuszamlásszerű eltolódásával (mint 2010-ben) jöhetett létre. A „kritikus választásnak” bizonyuló 2010-es választásokon⁶⁰ egyetlen pártszövetség szerzett kétharmados többséget, amely azonban azonos választási rendszer mellett a parlamenti „szupertöbbséget” 2014-ben már nem tudta volna elérni. A 2012-ben bevezetett új választójogi törvény azonban a korábbi vegyes választási rendszert közelebb vitte a többségi rendszerhez, ami megnövelte a valószínűségét a kétharmados – azaz alkotmányozó – többségek jövőbeni létrejöttének és ezzel egyidejűleg kiszámíthatatlanabbá, „billenékenyebbé” tette a mandátumelosztást.

Tézisünk az, hogy a fent jellemzett alkotmányos-közjogi változások következményeként, a hatalomgyakorlás módjában bekövetkezett változásokat is figyelembe véve, módosult a magyar politikai rendszer természete. A politikai rendszer működése a korábbinál nagyobb mértékben függ a pillanatnyi mandátum- és pozícióeloszlástól, miközben ez az eloszlás a korábbinál szélsőségesebben változhat. Ennek eredményeként gyakoribbá válhatnak bizonyos speciális kormányzati működési minták. Négy ilyen lehetőséget veszünk számba:

1. Könnyebben jöhet létre egy olyan sajátos *kohabitációs* politikai szerkezet, amikor egy sima parlamenti többséggel rendelkező kormánynak szembe kell néznie az elődje által kinevezett, azaz politikailag (vagy/és személyileg) a korábbi kormány irányába lojális független

⁶⁰ RÓBERT Péter – PAPP Zsófia: „Kritikus választás?” in BODA–KÖRÖSÉNYI szerk. (2012) 41–64.

intézményi vezetőkkel. Ez sok feszültséghez vezethet és csökkentheti a kormányzás hatékonyságát.

2. A választások győztesének nagyobb *mandátumprémiuma* következtében könnyebben jöhet létre kétharmados kormánytöbbség, azaz rendkívüli (alkotmányozó és patronázs) hatalom, miként azt 2014-ben láthattuk. Ez csökkentheti az alkotmány stabilitását, különösen alkotmányos konszenzus hiánya esetén.

3. A minősített többséggel nem rendelkező kormányok politikai mozgástere a sarkalatos törvényeknek közpolitikai területekre való kiterjesztése miatt csökken, és ezzel gyengülhet a kormányozhatóság. A kormányozhatatlanság problémáját az esetlegesen fennálló kohabitációs szerkezet erősítheti. Egyes közpolitikai területek kétharmados „bebetonozása” csökkentheti a jövőbeni demokratikus választások súlyát, azaz a demokrácia korlátozását jelenti.⁶¹

4. Megerősödhet a politikai rendszer egyfajta „*instabilitása*”.⁶² A kormányzati működési minták potenciális változásának az amplitúdója nő. Azaz a potenciálisan kormányozhatatlanságot generáló *kohabitáció* és a minősített többséggel bíró kormánytöbbség rendkívüli politikára feljogosított hatalma között nagyobb kilengések lehetségesek.

Összefoglalva a fentieket: jelentősen módosult az alkotmányos alapszerkezet, ami hosszabb távon nagyobb mértékben is módosíthatja a magyar politikai rendszer természetét. Az új közjogi struktúra nem egyszerűen elfordulást hozott a jogi konstitucionalizmustól (alapjogi fundamentalizmustól), hanem további távolodást jelentett a klasszikus parlamentáris kormányzástól is.⁶³ A korábbinál erősebben összemosza a normál és a rendkívüli politikát. A fordulat nem a hatalommegosztás és a konszenzusus demokrácia felszámolása, valamint a többségi (monista) demokrácia megerősítése, hanem egy olyan szerkezet kialakítása irányába történt, amely a mindenkori parlamenti pártösszetétel függvényében az eddigieknél szélsőségesebb mértékben növelheti a tényleges politikai hatalommegosztást vagy éppen (mint 2010–2014 között) a hatalomkoncentrációt. A hatalomgyakorlás módjában 2010-től kezdődően bekövetkezett változásokat is figyelembe véve talán nem túlzás új politikai rezsim

⁶¹ Ugyanakkor ezzel egyidejűleg növeli a hatalommegosztást. A demokratikus választások súlya és a hatalommegosztás (kormánnyal szembeni ellensúlyok) erősítése között *trade-off* jellegű összefüggés van. Az egyik erősítése a másikat gyengíti, és megfordítja.

⁶² A fentebb vázolt változások közül különösen a széles körű (időbeni) hatalommegosztás kiterjesztése és a választási rendszer reformja erősíti fel ennek a lehetőségét.

⁶³ Erről bővebben lásd KÖRÖSÉNYI András: „Vissza a parlamentarizmushoz. A magyar »kancellár-rendszer« anakronisztikus vonásai” in MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2009) 61–71.

létrejöttéről beszélni. Az új közjogi szerkezet a korábbinál kevésbé kiegyensúlyozott: ha tartós marad, gyakoribbá teheti a szupertöbbség generálta rendkívüli politikát, míg a normális többségű kormányoknak a kormányozhatóság gyengülésével kellhet szembenézniük.

1. táblázat. Alkotmánymódosítások, 1987–2014

Év	Összes törvény	Alkotmánymódosítás	
		száma	sorszama
1987	12	1	X.
1988	26	0	–
1989	58	3	I., VIII., XXXI.
1990	104	6	XVI., XXIX., XL., XLIV., LIV., LXIII.
1991	93	1	LVIII.
1992	89	0	–
1993	116	1	CVII.
1994	105	3	LXI., LXXIII., LXXIV.
1995	125	1	XLIV.
1996	131	0	–
1997	159	2	LIX., XCVIII.
1998	93	0	–
1999	125	0	–
2000	145	1	XCI.
2001	121	1	XLII.
2002	68	1	LXI.
2003	133	1	CIX.
2004	140	1	CIV.
2005	189	0	–
2006	135	2	XIII., LIV.
2007	184	2	CLXVII., LXXXVIII.
2008	115	0	–
2009	163	2	LXIV., XXX.
2010	191	9	Alkotmány 05. 25-i, 07. 05-i, 07. 06-i (2x), 08. 11-i (2x) módosításai, továbbá a 2010. évi CXIII., CXIX., és CLXIII.tv.
2011	213	5	Magyarország Alaptörvénye (04. 25)., LXI., LXII., CXLVI., CLIX., Alaptörvény átmeneti rendelkezései (12. 31.),
2012	226	3	Alaptörvény első (06. 18), második (11. 09) és harmadik módosítása (12. 21).
2013	254	2	Alaptörvény negyedik (03. 25) és ötödik módosítása (09. 26).
2014	74	0	–
Összesen	3587	48	

Forrás: www.parlament.hu.

2. táblázat. Az Alaptörvény negyedik módosításának a 2012–2013 folyamán születő jogszabályokat megsemmisítő alkotmánybírósági határozatokra reakcióként születő cikkei

Alaptörvény érintett része	tárgya	AB határozat	„alkotmányosítás”
Alaptörvény L) cikk	házasság, családi kötelék	43/2012. (XII. 20.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 1. cikke
Alaptörvény VII. cikk	egyházak elismerése	6/2013. (III. 1.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 4. cikke
Alaptörvény IX. cikk	politikai pártok médiához való hozzáféréseinek korlátozása	1/2013. (I. 7.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 5. cikk (1) bekezdés
Alaptörvény XI. cikk	hallgatók állami támogatása	32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 7. cikke
Alaptörvény XXII. cikk	hajléktalanság	38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz	Negyedik módosítás 8. cikke

Forrás: Velencei Bizottság Véleménye alapján. Strasbourg, 2013. június 17. CDL-AD(2013)012 (a Magyar Helsinki Bizottság fordítása).

3. táblázat. Investitúra és mandátum alkotmányos szabályozása (az Alkotmányban, Alaptörvényben, illetve a megfelelő kétharmados törvényekben) a Fidesz 2010-es kormányalakítása előtt és azt követően

	Megválasztáshoz szükséges parlamenti többség, illetve egyéb kinevező		Mandátum hossza (év)	
	előtte	utána	előtte	utána
Államfő ⁱ	egyszerű többség	egyszerű többség	5	5
Alkotmánybírák	kétharmad	kétharmad	9	12
Kúria (Legfelső Bíróság) elnöke	kétharmad	kétharmad	6	9
Országos Bírósági Hivatal elnöke ⁱⁱ	(kétharmad)	kétharmad	(6)	9
Legfőbb ügyész	egyszerű többség	kétharmad	6	9
Ombudsmanok ⁱⁱⁱ	kétharmad	kétharmad	6	6
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke (korábban adatvédelmi biztos) ^{iv}	(kétharmad)	ME+KE	(6)	9
ÁSZ elnöke és alelnökei	kétharmad	kétharmad	12	12
Költségvetési Tanács elnöke (2008-tól) / 2012-től:	egyszerű többség	KE kinevezettje	9	6
PSZÁF elnöke ^v	ME+KE	(ME+KE)	6	(6)
MNB elnöke ^{vi}	ME+KE	ME+KE	6	6
MNB Monetáris Tanács alelnökei és tagjai	(ME)+KE	(ME)+KE	6	6
Állami médiahatóság(ok) ^{vii}	egyszerű többség, ill. ME	kétharmad	4, ill. 5	9

Forrás: Alkotmány, Alaptörvény és a megfelelő törvények.

Megjegyzések: ME = miniszterelnök, KE = köztársasági elnök.

ⁱ 1990–2011 között a harmadik, 2012-től a második fordulóban már csak 50% + 1 szavazat szükséges.

ⁱⁱ 2011-ig az LB elnöke gyakorolja ezeket a jogköröket.

ⁱⁱⁱ Míg az Alkotmány és a hozzá kapcsolódó törvények négy ombudsmani tisztséget hoztak létre, addig az Alaptörvény egyetlen alapjogi biztosi, és két helyettesi tisztséget különböztet meg.

^{iv} Az adatvédelemi biztosi intézményt 2012-től autonóm államigazgatási szervként a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) váltja fel. A független hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.

^v Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A PSZÁF 2013-ban megszűnt, jogköreit a Magyar Nemzeti Bank vette át.

^{vi} Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

^{vii} Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) és a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) 2010-es egyesítésével jött létre jogutódjuk, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) és a Médiatanács, amelyek elnöke egyazon személy. Az ORTT elnökét KE és ME együttesen jelölte, az OGY a képviselők több mint felének szavazatával 4 évre választotta meg. Az NHH Tanácsának elnökét a ME nevezte ki 5 évre. Az NMHH már az Alaptörvény előtt létrejött és elnökének megválasztása már az Alkotmányban is szerepelt.