

Elemzés az alkotmányozás egyes súlyponti kérdéseiről

A Magyar Köztársaság Országgyűlése elkötelezett egy új alkotmány megalkotása és elfogadása mellett. Az új alkotmány legfontosabb tartalmi elemei, mint az állam- és kormányforma fenntartása, a jogállamiság és a demokrácia értékeinek megőrzése és az emberi jogok elismerése és hatékony védelme tekintetében a társadalom és a politika egységes.

A szakmai és politikai érdeklődés középpontjába olyan kérdések kerültek, mint az alkotmány- és alapjogvédelem rendszere, és ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hatásköreinek áttekintése. A másik kérdés az emberi jogok párhuzamos védelme, az, hogy miként lehetséges a belső jogi védelem szintjének közelítése a nemzetközi fórumok előtti jogvédelem szintjéhez. Végezetül a gazdasági alkotmányosság témakörében ma egyes nyugat-európai országokban is vita tárgyát képezi, hogy a nemzeti alkotmányok védelmet nyújthatnak-e a gazdasági krízisek kialakulásával szemben.

E kérdések szükségessé teszik a magyar alkotmánytörténet rövid áttekintését, valamint az alkotmányvédelemmel és a párhuzamos jogvédelemmel kapcsolatos kérdések megfogalmazását és rendszerezését.

I. Az új alkotmány előkészítése

1. Alkotmánytörténeti áttekintés

A 20. századig Magyarország közjogi berendezkedése a történeti alkotmányra épült, az állam felépítésére, az egyén és a közhatalom viszonyára, valamint a társadalmi-gazdasági berendezkedésre vonatkozó szabályokat nem egy egységes kódex tartalmazta.

A magyar történelemben a kartális alkotmány létrehozására először a – rövid ideig működő – Tanácsköztársaság tett kísérletet az I. világháborút követően. A II. világháborút követően fontos lépés volt a kartális alkotmány irányába a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény, amely azonban csak államszervezeti kérdéseket tartalmazott.

A kommunista hatalomátvételt követően – az 1936-os szovjet alkotmány mintájára – született meg az 1949. évi XX. törvény, mint az ország első kartális alkotmánya. A hatalom egységét hirdető, tervgazdálkodásra építő népköztársasági alkotmány 1989-ig a totalitárius berendezkedést szolgálta, bár 1972-ben egy átfogó alkotmánymódosítás lépést tett az egypártrendszeren belüli szocialista gazdasági reform irányába.

Magyarországon a politikai rendszerváltás tárgyalásos úton ment végbe. Az 1989 júniusában megalakult Nemzeti Kerekasztalon az Ellenzéki Kerekasztal, az MSZMP (a korábbi állampárt) és a harmadik oldal (civil szervezetek) képviselői között megszülettek azok a politikai megállapodások, amelyek előkészítették a szabad választásokat és a demokratikus berendezkedés alapjait. Ennek hatására az 1989. évi XXXI. törvény kihirdette a Köztársaságot, és az alkotmánynak új tartalmat adott azzal, hogy „a Magyar Köztársaság független és demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be” [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. Az 1990-es szabad választásokat követően a legnagyobb kormánypárt (MDF) és a legnagyobb ellenzéki párt (SZDSZ) megállapodásának eredményeként az 1990. évi XL. törvény tovább pontosította a kormányformát: a parlamentarizmus megszilárdítása érdekében

bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a köztársasági elnök parlament általi választását és – az alkotmányerejű törvények megszüntetésével – növelte a kormánypártok mozgásterét a törvényhozásban.

1989-90-ben az új tartalom ellenére az Alkotmányt formálisan csupán módosították, és címében még mindig az 1949-es dátum szerepel. A rendszerváltáskor az Alkotmány kialakult normaszövegét nem tekintették véglegesnek, az Alkotmány preambuluma maga is utal arra, hogy az Alkotmány szövegét az Országgyűlés „hazánk új Alkotmányának elfogadásáig” állapítja meg.¹

Erre tekintettel a rendszerváltást követő parlamenti ciklusokban mindig előkerült az alkotmányozás kérdése, a szükséges politikai kompromisszum hiánya azonban nem tette lehetővé egy új alkotmány elfogadását. Ugyan 1994 és 1998 között a kormánykoalíciót alkotó pártok rendelkeztek az alkotmány megalkotásához szükséges többséggel, az alkotmány megalkotása a kormányzó pártok közötti egyetértés hiánya folytán ekkor is elmaradt

2. Az alkotmányozás menete

A 2010-es országgyűlési választások kampányában a Fidesz miniszterelnök-jelöltje több alkalommal egyértelművé tette, ha az új kormánytöbbségnek lehetősége lesz rá, úgy szükségesnek tartja egy új alaptörvény elfogadását.² Az Országgyűlési választások majd az a néhány hónappal később tartott helyi választások eredményeképp a kormánypártok kellő felhatalmazottságot éreztek az új alkotmány megalkotására: Európában egyedül álló módon a parlamenti szavatok több mint kétharmadával és helyi önkormányzati szinten is jelentős többséggel rendelkeznek. A miniszterelnök több alkalommal is elismerte a 20 év eredményeit, ugyanakkor a tapasztalatok figyelembevételével mellett egy látható alkotmány megalkotása mellett kötelezte el magát. A Parlament megalakulását követően másfél hónappal, 2010. június 28.-án az új Országgyűlés 45 képviselőből álló Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot hozott létre. A tagok kétharmada a kormánypártok, egyharmada az ellenzéki frakció képviselőiből tevődött össze. Ez frakciókra vetítve azt jelentette, hogy a Fidesznek 23, a KDNP-nek 7, míg ellenzéki oldalon az MSZP-nek 7, a Jobbiknak 6 és az LMP-nek 2 képviselője alkotta az alkotmányozás sarokköveinek megalkotásával megbízott testületet. A bizottság azt a feladatot kapta az országgyűléstől, hogy 2010. december 15.-ig dolgozza ki az új alkotmány szabályozásának legfőbb elveit és azt egységes alkotmánykoncepció formájában terjessze az Országgyűlés elé.

A bizottság a széleskörű szakmai párbeszéd elindítása érdekében megkereste valamennyi, az alkotmányban nevesített közjogi tisztségviselőt, a nemzeti és etnikai kisebbségek országos szövetségeit, a helyi önkormányzatok országos érdekképviseleti szerveit, a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetét, valamint az állami, egyházi és alapítványi egyetemek alkotmányjogi tanszékeit. A felkért többsége élt a lehetőséggel és legalább a saját területét érintő alkotmányos szabályozással kapcsolatosan megfogalmazta a jövőre irányuló elképzeléseit. Ellenzéki javaslatra a bizottság elfogadta, hogy valamennyi frakció jogosult öt-öt társadalmi szervezetet (egyesületet, egyházat) megjelölni, akiket a bizottság elnöke a testület nevében mérlegelési jog nélkül a civil szervezeteknek és az egyházaknak az alkotmányozás folyamatába való bevonása érdekében véleményalkotásra felkér.

¹ A hatályos Alkotmány preambuluma szerint „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”

² „Új alkotmány kell, mely tartalmazza a magyarságot, a nemzetet összetartó kitételeket” – Orbán Viktor 2009. november 10. napján elhangzott nyilatkozata.

A bizottság hat munkacsoportban dolgozta ki az egyes részterületek koncepcióit. Az „Alkotmányos alapértékek”, „Alapvető jogok és kötelességek”, „Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái”, „Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem”, „Helyi önkormányzatok” és „Közpénzügyek” területeken működő munkacsoportok – a Kormány képviselőinek megfigyelőként történő részvétele mellett – 2010. október 20-ig előkészítették a feladatkörükbe tartozó részkoncepciókat.

Az ellenzéki pártok közül az MSZP, illetve az LMP 2010. október végéig, míg a Jobbik 2010. november közepéig vett részt a testület munkájában. A bal- és jobboldali ellenzéki pártok kivonulásának oka jelentősen különbözött egymástól. Az MSZP-nek és az LMP-nek az alkotmánybírói jogkörök szűkítésére adott politikai válasza volt a testület elhagyása, míg a Jobbik a koncepcióval kapcsolatos nézetkülönbségek áthidalhatatlanná válását követően látta értelmetlennek a további részvételt. Megállapítható, hogy míg az MSZP és az LMP az alkotmány-előkészítő bizottság munkájától független, „külső” politikai okból hagyta el a testületet, addig a Jobbik a tervezetben megjelenítettől koncepcionálisan eltérő alkotmányos felfogást képviselt és alapvetően eltérő alkotmányos berendezkedést képzelt el.

Az ellenzéki pártok távolmaradása a gyakorlatban annyit jelentett csupán, hogy az összegző munkacsoport már ellenzéki képviselők nélkül készítette el az egységes koncepciót. Ettől függetlenül az eseti bizottság aktív működési idejének túlnyomó részében (júniustól októberig) valamennyi ellenzéki frakció is érdemben részt vett a testület munkájában.

A bizottság 2010. november 16-án fejezte be a részkoncepciók megvitatását. A bizottság munkájának következő fázisában az összegző munkacsoport, illetve a bizottság szakértői³ a részkoncepciókból egységes koncepció javaslatot készítettek el 2010. december 2-án, *Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei* címmel.

A bizottság működésével párhuzamosan 2010 júniusában hat szaktekintélyt⁴ kért fel a miniszterelnök, hogy hozzanak létre egy olyan testületet (a Miniszterelnök tanácsadó testülete), amely a kormányfő mellett működik, és segít az új alkotmány koncepciójának kidolgozásában.

A koncepció megfogalmazását követően az Országgyűlés felhívta a parlamenti pártokat alkotmány-javaslatok betérjesztésére, egyúttal felhívta a Kormányt, hogy valamennyi frakció számára nyújtson segítséget a normaszöveg kidolgozására. A kormánypártok a javaslat megszövegezésére háromfős szövegező bizottságot hoztak létre.⁵

A miniszterelnök emellett felkérte Szájer József európai parlamenti képviselőt az új alkotmánnyal kapcsolatos nemzeti konzultációban való részvételre.⁶ A konzultáció során elsődlegesen a választópolgárokat közvetlenül érintő, mindennapi életre vonatkozó társadalmi és gazdasági kérdésekről kérik a választópolgárok véleményét.

A jelen vitairat célja, hogy az alkotmányozás során jelentős vitakérdésekről folyjék konzultáció, az alkotmányozó ismerje az alábbi kérdésekről a nemzetközileg elismert jogtudósok véleményét.

II. Az alkotmánybíráskodás aktuális kérdései

³ Patyi András tanszékvezető egyetemi docens, Szalay Péter ügyvéd és Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi docens

⁴ Boros Péter, Pálincás József, Pozsgay Imre, Schöpflin György, Stumpf István (aki később alkotmánybíróvá választása miatt lemondott a tisztségéről) és Szájer József

⁵ Tagjai Szájer József, Gulyás Gergely és Salamon László

⁶ A testület tagja Csák János, Magyarország londoni nagykövete, Járai Zsigmond, a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottságának elnöke, Pálincás József, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és Szili Katalin az Országgyűlés korábbi elnöke

Az alkotmánybíráskodás, mint tevékenység annak vizsgálatát jelenti, hogy egyes jogszabályok megfelelnek-e az alkotmány rendelkezéseinek. Ennek két fő formája ismert, a centralizált és a decentralizált modell.

A decentralizált modell sajátossága, hogy az alkotmánybíráskodás a rendes bíróságok keretein belül valósul meg. Ennek egyenes következménye, hogy az alkotmányossági kérdés valamilyen egyedi jogvitában merül fel (konkrét normakontroll), továbbá az is, hogy csak már érvényesen létrejött jogszabály alkotmányossága kérdőjelezhető meg (utólagos normakontroll). A bíróság általi alkotmánybíráskodás sajátossága az is, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezménye nem a kérdéses norma érvényességét, hanem alkalmazhatóságát érinti: a bíróság az alkotmányellenesnek talált szabályt nem alkalmazza. A decentralizált modell az Amerikai Egyesült Államokra jellemző, és ennek sajátos adaptációja valósult meg néhány európai államban is (pl. Svájc, Svédország, Norvégia).

A közép-európai hagyományoknak inkább az alkotmánybíráskodás centralizált modellje felel meg, amelyben az alkotmánybíráskodást erre elkülönített szerv (az alkotmánybíróság) valósítja meg.

Az alkotmányozás során a centralizált modelltől való eltérés nem tűnik reálisnak. Szükséges azonban áttekinteni, hogy a centralizált modell keretein belül indokolt-e változtatásokat eszközölni, különösen az előzetes és az utólagos, illetve az absztrakt és konkrét normakontroll rendszerén.

Ezzel összefüggésben két kérdés merül fel. Elsőként, hogy az Alkotmánybíróság hatásköri szabályait az Alkotmányban, vagy pedig törvényi szinten kell-e elhelyezni. Jelenleg ugyanis az Alkotmány Alkotmánybíróságról szóló fejezetéből egyetlen hatáskör vezethető le: az *actio popularis* jellegű absztrakt utólagos normakontroll [4/1997. (I. 22.) AB határozat]. Emellett szintén az Alkotmányból (de az Országgyűlés fejezetéből) ered az előzetes normakontroll hatásköre (26. §), valamint (a köztársasági elnök fejezetéből) az a sajátos állambíráskodási hatáskör, amelynek értelmében az alkotmánybíróság jogi felelősségre vonja a tisztsége gyakorlása során szándékos alkotmány- vagy törvényt sértést elkövető államfőt. Ez utóbbinak gyakorlására mindeztidáig nem került sor. Az Alkotmánybíróság más fontos hatáskörei (alkotmányjogi panasz, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata) nem az Alkotmányból, hanem az alkotmánybírósági törvényből következnek.

A másik kérdés, hogy milyen jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróságot hol helyezzük el a hatalommegosztás rendszerében, azt inkább törvényhozó, vagy inkább bíráskodó hatalomnak tekintjük. A klasszikus kelsen-i elgondolás értelmében az alkotmánybíróság „negatív törvényhozó”. Ebben a felfogásban az alkotmánybíróság a törvényhozó hatalomhoz kapcsolódik. A magyar Alkotmánybíróság, mivel az absztrakt utólagos normakontroll a jellegadó hatásköre, inkább kapcsolható a törvényhozó hatalomhoz. Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmányértelmezésen, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatán, az alkotmányos követelményen, és a mozaikos megsemmisítésen keresztül az Alkotmánybíróság gyakran túlterjeszkedett „negatív jogalkotói” szerepén.⁷

Ha azonban egy alkotmánybíróság elsődlegesen konkrét normakontrollt gyakorol, akkor a bíráskodó hatalmi ághoz kerül közelebb, különösen, ha nem csupán a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályt, hanem magát a bírói döntést is az alkotmányossági vizsgálat tárgyává teheti.

⁷ Lóránt Csink – József Petrétai – Péter Tilk: Constitutional Court as Positive Legislator. Hungarian National Report. XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law, at the George Washington University Law School, Washington, July 27, 2010.

Az előzetes és utólagos normakontroll

A hatályos Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság jellegadó tevékenysége az absztrakt utólagos normakontroll; az alkotmányossági vizsgálatra legtöbbször a jogszabály érvényes létrejöttét követően kerül sor. Ez statisztikai mutatókkal is alátámasztható; 2010-ben az Alkotmánybíróság 6 előzetes normakontroll és 267 absztrakt utólagos normakontroll tárgyában hozott döntést.

Az alkotmánybírósági törvény jelenleg az előzetes normakontrollnak három esetét ismeri. Előzetes normakontrollra bocsátható az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés Hárszabálya és a nemzetközi szerződés. Az utóbbi kettőnek gyakorlati jelentősége a tapasztalatok alapján nincsen.

Korábban ezek mellett az alkotmánybírósági törvény lehetővé tette a törvényjavaslatok előzetes normakontrollját is, ami lehetőséget adott arra, hogy az Alkotmánybíróságot a törvényhozási folyamat bármely szakaszában, s akárhányszor bevonják a jogalkotásba. Így az Alkotmánybíróság állásfoglalásával befolyásolja, sőt egyes megoldások kizárásával meghatározza a vita menetét, úgy, hogy egyben biztosítja a törvényalkotás alkotmányosságát. Ezt a megoldást maga az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendeltetésével összeegyeztethetetlennek tartotta. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat rámutatott azonban, hogy „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírálja az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének”. Határozatában az Alkotmánybíróság a hatáskörét tiszteletben tartotta, de abban csak a legfontosabb alkotmányossági kérdések eldöntésére szorítkozott.⁸

Az alkotmányozás során politikai célkitűzésnek mutatkozik az előzetes normakontroll szerepének előtérbe helyezése. Ennek jogpolitikai indoka, hogy a törvényhozó már a törvény megalkotását megelőzően bizonyosságot szerezzen annak alkotmányosságáról, erősítve azt a célt, hogy minél kevesebb alkotmányosértő jogszabály kerüljön elfogadásra. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a demokratikus jogállamból következő tartalmi követelmény az alkotmányos szervek együttműködése. Ennek jegyében törekvés az Alkotmánybíróság szorosabb bekapcsolása a törvényhozás folyamatába.

Az előzetes normakontroll kiszélesítése egyúttal az ellenzéki jogok kiszélesítését is jelenti. Jelenleg előzetes normakontrollt az elfogadott törvény tekintetében csak a köztársasági elnök gyakorolhat; a törvényhozási folyamatba épített előzetes normakontroll esetén azonban kezdeményező lehetne az országgyűlési képviselők bizonyos százaléka is. Ebben az esetben viszont az előzetes normakontroll a parlamenti obstrukció eszközévé válhat; garanciát kell találni arra, hogy a kezdeményezési jogosítvány ne eredményezze a törvényalkotás indokolatlan akadályozását, elhúzódsát. Ilyen garancia lehet az Alkotmánybíróság (rövid) határidőhöz kötése a döntés meghozatalára.⁹ Az előzetes normakontroll kiszélesítésével kapcsolatban három kérdés merül fel.

1) Mi lesz az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll során hozott döntésének a joghatása? Res iudicata lesz-e az előzetes normakontroll során megvizsgált törvény?

⁸ Később azonban az Országgyűlés az előzetes normakontrolljának ezt a formáját hatályon kívül helyezte.

⁹ A hatályos szabályozásban az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll indítványt „soron kívül” bírálja el. A magyar jogban a soronkivüliség pontos tartalma nem meghatározott. Egyes esetekben az Alkotmánybíróság hamar döntött az indítvány sorsáról, más esetekben azonban ez közel két évig tartott [a 124/2008. (X. 14.) AB határozattal elbírált ügyben a köztársasági elnök 2006. december 28-án tett indítványt, és az Alkotmánybíróság 2008. október 13-án hozta meg határozatát.]

Az előzetes normakontroll kiszélesítésének politikai célja, hogy mind a közhatalom, mind a jogalanyok meg lehessenek győződve az elfogadott szabály alkotmányosságáról. Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e az utólagos normakontroll lehetőségét is meghagyni azon törvények esetében, amelyeket az Alkotmánybíróság előzetesen már alkotmányossági vizsgálat alá vont, és amelyeket nem talált alkotmányosértőnek.

Az egyik lehetséges megoldás, hogy ilyenkor a *res iudicata* esete áll fenn, és az Alkotmánybíróságnak érdemi vizsgálat nélkül meg kell szüntetnie az eljárást. A másik megoldás azonban figyelembe veszi azt a körülményt, hogy a jogszabály „élő organizmus”, és rendelkezéseihez a joggyakorlat és a társadalmi változások új jelentést kapcsolhatnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az „élő jog” azt jelenti, hogy a vizsgált normát nem mint élettelen normatartalmat, hanem értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni [4/1999. (III. 31.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kérdés az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatával elbírált ügyben merült fel először. E határozatában szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy a jogszabály nem „élettelen”: „[a]mennyiben a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget – a lehetséges több értelme közül – egységesen csak egy bizonyos, meghatározott értelemben alkalmazza, az AB-nak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából vizsgálnia. Ha ugyanis ez – a gyakorlatban érvényesülő normatartalom – megállapítható, az alkotmányossági vizsgálatnak abból a tényből kell kiindulnia, hogy a jogszabály tartalma és értelme az, amit annak az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít”. E másik megoldás tehát lehetőséget ad arra, hogy az előzetes normakontrollban már eldöntött kérdést az Alkotmánybíróság ismét megnyissa.

2) Mikor kerüljön sor előzetes normakontrollra?

Ezzel összefüggésben több részkérdés fogalmazódik meg. Lehetséges-e a parlamenti zárószavazás előtt az Alkotmánybíróságtól előzetes normakontroll kezdeményezni, annak érdekében, hogy az alkotmányellenes jogszabály meghozatala elkerülhető legyen? Az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége keretén belül marad-e az, ha a módosító javaslatok elfogadását követően, de a zárószavazás előtt kerül sor az Alkotmánybírósághoz fordulásra? Mit mutatnak azon országok nemzetközi tapasztalatai amelyek az előzetes normakontroll lehetőségét biztosítják?

A kérdések megválaszolásánál két szempont verseng egymással. Az egyik szempont az alkotmányos szervek együttműködése: az, hogy az Alkotmánybíróság minél inkább segítse a parlament működését abban, hogy alkotmányos jogszabályok kerüljenek elfogadásra. Ennek érdekében célszerűnek mutatkozik, ha az Alkotmánybíróság még a törvényhozás parlamenti szakaszában, a zárószavazást megelőzően fejt ki alkotmányossági álláspontját.

Az ezzel versengő szempont, hogy a hatáskörbővítés ne eredményezze a hatalmi ágak elválasztásának sérelmét, az új alkotmány ne adjon „rendszeridegen” hatáskört az Alkotmánybíróságnak. A már hivatkozott 16/1991. (IV. 20.) AB határozat rávilágított, hogy az „előzetes normakontroll célja és a hatalommegosztás érvényesülése közötti ellentmondás feloldásában döntő szerepe van annak, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozás mely szakaszában gyakorolja az előzetes vizsgálatot, illetve, hogy az formai vagy tartalmi kérdésekre irányul-e.”

A törvényalkotás egyik legfontosabb eleme a parlamenti elfogadás, ez az aktus teszi a törvényjavaslatot törvénnyé. Ha az Alkotmánybíróság törvények, és nem törvényjavaslatok alkotmányosságáról dönt, akkor nem tekinthető az Országgyűlés „közjogi tanácsadójának”. Ha

viszont az Alkotmánybíróság már a törvényjavaslatról alkotmányossági véleményt nyilvánít, hatékonyabb segítséget nyújt az Országgyűlésnek az alkotmányossági szempontok kialakításában.

3) Az előzetes normakontroll politikai karaktere

Az Alkotmánybíróságnak jelenleg két olyan hatásköre van, amely a politikai érdeklődés állandó középpontjában áll: a népszavazási kezdeményezések tárgyában hozott döntés és az előzetes normakontroll.

Az előzetes normakontroll során az alapvetően politikai viták gyakran „közjogiasodnak”, a politikai nézetkülönbségek alkotmányjogi karaktert öltenek. A szabályozás kialakítása során vizsgálni kell tehát, hogy az előzetes normakontroll kiszélesítése mellett miként őrizhető meg az Alkotmánybíróság szakmai jellege.

Az absztrakt és a konkrét normakontroll jellege

Magyarországon a rendszerváltás során az *actio popularis* vált hangsúlyossá. A politikai változásokat előkészítő Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon az Alkotmánybírósággal kapcsolatban három követelmény fogalmazódott meg: 1) az, hogy törvényeket is felülvizsgálhasson, 2) alkotmányellenesség esetén megsemmisíthesse a jogszabályokat, és hogy 3) az Alkotmánybíróság eljárását bárki mindennemű jogi érdek, vagy érdeksérelem hiányában is kezdeményezhesse.

Ennek következtében a magyar alkotmánybíráskodásban az absztrakt utólagos normakontroll vált jellegadóvá.

1) Az absztrakt normakontroll esetében a vizsgálat tárgya minden esetben a jogszabály. Minden alkotmány jellegzetessége, hogy feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer egésze felett, és absztrakt normakontroll esetében az alkotmánybíróságok – az alkotmányellenes jogszabályok jogrendszerből való kiiktatásával – ennek szereznek érvényt. Az absztrakt normakontroll esetében tehát az alkotmánybíróság rendeltetése az alkotmány, mint jogforrási szint védelme.

Magyarország 1989-ben egy totalitárius állam szabályrendszerét örökölte meg. A rendszerváltáskor fontos garancia volt az *actio popularis*, amelynek értelmében bárki, jogi érdekeltségének igazolása nélkül kezdeményezhette az Alkotmánybíróság eljárását. Ez segítette az Alkotmánybíróságot ahhoz, hogy a magyar joganyagot átfogó vizsgálat alá vehesse. Az Alkotmánybíróság előtt bármely jogszabály (beleértve a helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályokat) megtámadható, ezáltal az Alkotmánybíróság elé számos olyan ügy kerül, amelyekben jelentőségénél vagy jellegénél fogva nem biztos, hogy az Alkotmánybíróságnak kellene eljárnia. Az Alkotmánybíróság presztízsének védelmét is jelentheti, amennyiben nem minden jogszabály vizsgálata és nem minden indok nélkül kerülhet az Alkotmánybíróság elé. Figyelemmel azonban arra, hogy az absztrakt normakontroll indítványozási jogának szűkítéséről van szó, ezért meg kell vizsgálni, hogy a konkrét normakontroll kiterjesztése ellensúlyozni tudja-e az utólagos absztrakt normakontroll szűkítését.

Az európai gyakorlat összehasonlító áttekintése azt mutatja, hogy nem általános, hogy a centralizált modellben az alkotmánybíróság absztrakt normakontrollt gyakoroljon. Különösen kiemelendő a német, az olasz alkotmánybíróság, és újabban a francia Alkotmánytanács, amelyeknél az alkotmányjogi panasz, illetve a bírói kezdeményezés a hangsúlyos.

Magyarországon azonban az Alkotmánybíróság fő feladatát tekintve nem egyedi alkotmányvértések elbírálására hivatott, csak másodlagosan tekinthető alapjogok intézményi

garanciájának. Az alkotmánybírói törvény két olyan hatáskörrel tesz említést, amelyben az Alkotmánybíróság konkrét normakontrollt gyakorol: az alkotmányjogi panaszt és a bírói kezdeményezést.

Az alkotmánybírói törvény szerint alkotmányjogi panasszal – meghatározott határidőn belül – az élhet, akinek alapjoga alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával sérült, és más jogorvoslati lehetőséggel már nem tud élni. A bírói kezdeményezést pedig az alkotmánybírói törvény az utólagos normakontroll speciális eseteként szabályozza: akkor ad lehetőséget a bírónak, hogy ügyét felfüggesztve az Alkotmánybírósághoz forduljon, ha álláspontja szerint az a jogszabály, amit ügyében alkalmazni köteles, alkotmányellenes.

Mindkét hatáskör kettős természetű. Mindkét eljárásnak egyszerre tárgya az indítványra okot adó konkrét ügy, és az az absztrakt jogszabály, amelynek alkalmazása az alkotmányellenességhez vezetett. Így e hatáskörökben az Alkotmánybíróság eljárásának is két következménye lehet: az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése és a konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárása.

Mindkét hatáskör egyben normakontroll is; önmagában az alkalmazási tilalom kimondására nem irányulhat sem a panasz, sem a bírói kezdeményezés. Mindazáltal az egyedi jogsérelem orvoslása érdekében az Alkotmánybíróság akkor is érdemben jár el e két hatáskörében, ha az alkotmányellenes jogszabály már nincs hatályban.¹⁰

Általánosságban az állapítható meg tehát, hogy az absztrakt és a konkrét normakontroll az alapjogvédelem egyformán bevett módja Európában, önmagában a konkrét normakontrollnak az absztrakt normakontroll hátrányára történő előtérbe helyezése nem feltétlenül jelenti a védelmi szint csökkentését.

Az absztrakt és a konkrét normakontrollal összefüggésben két kérdés fogalmazódik meg: egyrészt, hogy azonos-e a normakontroll két fajtájának a célja, másrészt, hogy az egyéni panaszok (individual application) hogyan érintik a rendes bíróságok és az alkotmánybírók kapcsolatrendszerét.

Az egyéni panaszok esetében az alkotmánybírói vizsgálat tárgya – részben vagy egészben – az indítványozó konkrét alapjogséreleme. Ilyen esetekben az alkotmánybírók az indítványozó alapjogséreleme orvoslásáról is rendelkezhetnek. Ilyen orvoslás az alkalmazási tilalom elrendelése, ami a német dogmatikában az „indítványozó jutalma” (Ergreiferprämie). Az alkalmazási tilomnak ugyanis az a következménye, hogy az indítványozó egyéni ügyében új eljárást kell lefolytatni, amelyben az alkotmányellenes rendelkezés már nem alkalmazható.¹¹ Ugyanezt a gyakorlatot követi Ausztria is. Az osztrák alkotmánybírói törvény 140. § (7) bekezdése értelmében: „Ha egy törvényt alkotmányellenesség miatt megsemmisítettek, vagy az Alkotmánybíróság a (4) bekezdés alapján [egy, a döntés időpontjában hatályon kívül helyezett] törvényről azt állapítja meg, hogy alkotmányellenes volt, akkor ez minden bíróságot és hatóságot kötelez. Azonban a megsemmisítés előtt létrejött tényállásokra a törvényt továbbra is alkalmazni kell, kivéve az ügyre okot adó eseteket, hacsak az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló döntésében másként nem határozott. Ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló

¹⁰ A konkrét normakontroll sajátosságait lásd részletesebben: Péter Paczolay – Lóránt Csink – Diána Meccsi: Fields of Competence of the Constitutional Court. In: Péter Paczolay (ed.): Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court. Budapest, 2009. 13-40. p.

¹¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában három példa volt általános alkalmazási tilalom elrendelésére is [4/1992. (I. 28.) AB határozat; 38/1992. (VI. 22.) AB határozat; 7/1994. (II. 18.) AB határozat]. Más esetekben azonban az alkalmazási tilalom csak a konkrét esetre vonatkozott.

döntésben egy határidőt állapított meg az (5) bekezdés alapján [vagyis legfeljebb 18 hónapra pro futuro a megsemmisítés], akkor az ügyre okot adó esetek kivételével a határidő lejártáig keletkező tényállásokra is a törvényt alkalmazni kell.” Az egyéni panaszok vizsgálatánál tehát az alkotmánybíróságok elsődleges feladata az alapjogvédelem.

Az alkotmánybíróságok alkotmányvédő és alapjogvédő funkciói nem választhatók el élesen, a legtöbb alkotmánybíróságok a kettőt párhuzamosan gyakorolják. Súlyponti eltérések azonban lehetnek, és az figyelhető meg, hogy az absztrakt normakontrollnál inkább az előbbi, a konkrét normakontrollnál inkább az utóbbi valósul meg.

2) Az egyéni alapjogsérelemre alapuló konkrét normakontroll élesen veti fel a bíróságok és alkotmánybíróságok kapcsolatrendszerét. Az egyéni panaszok vizsgálatának két formája ismert. Az egyik eset a konkrét normakontroll (amelyre példa a jelenlegi alkotmányjogi panasz). Ilyenkor az alkotmánybírósági eljárásnak egyszerre tárgya a konkrét jogsérelem és a jogsérelmet okozó alkotmányellenes norma. A másik eset, amikor az alkotmánybíróság nem csak az alapul szolgáló jogszabály alkotmányellenességét vizsgálhatja, hanem a jogszabály alkalmazásának az alkotmányosságát is. A magyar joggyakorlatban ezt az eshetőséget „valódi” alkotmányjogi panaszoknak nevezik.¹²

Mindkét eset, de különösen a „valódi” alkotmányjogi panasz, lehetséges konfliktusforrás a bíróságok és az alkotmánybíróság között. Mivel az alkotmánybírósági eljárást megelőzően az indítványozónak ki kell mérítenie a jogorvoslatokat, így könnyen előfordulhat, hogy az alkotmánybíróság a rendes bírósági eljárásról is véleményt alkot.

Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti „munkamegosztás” lényege, hogy a rendes bíróságok a törvények, az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezésére és alkalmazására hivatott. Ez az elválasztás azonban nem működhet teljesen; az Alkotmánybíróság gyakran szembesül azzal, hogy törvények jelentéstartalmát kell megállapítania (lásd élő jog vagy az alkotmányos követelmény esete).

Az egyéni alkotmányosérelem vizsgálata azonban nem (feltétlenül) teszi az Alkotmánybíróságot a rendes bíróságok felettes bíróságává. Ha az Alkotmánybíróság csak az alkotmányosságai szempontokat hivatott érvényesíteni, míg a rendes bíróságok a jogszerűséget, akkor nem alakul ki értelmezése hierarchia a bíróságok között.

III. Párhuzamos alapjogvédelem

A modern jogrendszerekre általánosan jellemző, hogy a nemzetközi szabályrendszerbe beágyazva működik. Ez a tény szükségessé teszi az egyes jogágak, így az alkotmányjog integrálódását. Különösen igaz ez az Európai Unió tagállamaira, ahol a nemzeti és az uniós jog párhuzamosan, egymással kölcsönhatásban érvényesül. Ezt a körülményt a hatályos Alkotmány is elismeri, deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” [7. § (1) bekezdés].

A 20. század közepe óta erősödő tendencia, hogy az emberi jogok biztosítása és védelme meghaladja a belső jog kereteit. Az integrálódás egyik jele az emberi jogok katalógusának összegyűjtése, deklarálása és védelmük elrendelése. Ebben a szellemben fogalmazódott meg az ENSZ Alapokmánya (1945), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950, a továbbiakban:

¹² Ennek bevezetésére tett javaslatot az Alkotmánybíróság az új Alkotmányt előkészítő eseti bizottság megkeresésére. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>

Egyezmény) és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966). Az integrációt tovább mélyítette, hogy az Egyezmény intézményi garanciát is társított az abban foglalt jogok érvényesítéséhez; létrehozta az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJEB), amelyhez lehet fordulni valamely részes állammal szemben az Egyezmény valamely cikkének sérelme esetén.

Az emberi jogok nemzetközi védelme tovább erősödött az által, hogy az Európai Unió elfogadta az Alapjogi Chartát.

Mint az Európai Unió más tagállamaira, Magyarországra is az jellemző tehát, hogy az alapjogvédelemnek három szintje van. Az egyik szint a belső jogi védelem: az Alkotmányban foglalt jogok érvényesülésének garanciája az Alkotmánybíróság. A második szint az uniós jogvédelem, amelyet az Alapjogi Chartán keresztül a luxemburgi székhelyű Európai Unió Bíróság hivatott megvalósítani. A harmadik szint pedig a nemzetközi: a strasbourgi székhelyű EJEB hivatott érvényesíteni az Egyezmény érvényesülését. A három szint között folyamatos interakció figyelhető meg.

A 21. század elején az alkotmányozás nem függetlenedhet a nemzetközi tényezőktől. Kérdésként merül fel tehát, hogy az alkotmányozónak milyen mértékben érdemes figyelembe vennie az alapjogvédelem nemzetközi szintjét, illetve milyen hatása van az Alapjogi Charta inkorporálásának az alkotmányba. Elősegítheti az európai integráció mélyítését, amennyiben egy tagállam nemzeti alkotmánya az Alapjogi Charta egyes rendelkezéseit korpóralja? Vannak olyan nemzeti alkotmányok amelyek alapjogvédelem szabályozásakor az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkoznak, kérdés, hogy az Alapjogi Charta mennyiben szolgálhat a nemzeti alkotmányoknál hivatkozási alapként? Ha igen akkor annak mi az előnye, milyen hatásai lehetnek a nemzeti alapjogvédelem tekintetében?

A párbuzamos alkotmányvédelem előkérdései

A nemzeti, az uniós és a nemzetközi alapjogvédelem kapcsolatrendszerének elemzéséhez két előkérdés tisztázása szükséges.

1) Ugyanaz-e a védelem tárgya az egyes, emberi jogokat védő egyezményekben és az alkotmányokban?

A civilizált, demokratikus, jogállami keretek között működő államok alkotmányai közel azonos alapjogokat védenek, és ezek szinte teljesen lefedik a nemzetközi egyezményekben, chartákban deklarált jogokat. Az egyes alkotmányokban rendre megtalálhatóak a klasszikus szabadságjogok, politikai jogok, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogok, az összehasonlító elemzés eredményeként kevés „extravagancia” figyelhető meg.

A tárgyi azonosság ellenére az figyelhető meg, hogy az alapjogok védelmi szintje eltérő lehet az egyes alkotmányokban, illetve nemzetközi dokumentumokban. Számos helyen tetten érhető, hogy a magyar Alkotmány eltérően ítél meg emberi jogokat, mint az EJEB. Példaként hozható fel a vörös csillag, melynek, mint önkényuralmi jelképnek a használata a magyar Alkotmány alapján jogszerűen tiltható meg,¹³ de az EJEB szerint része a véleménynyilvánítás szabadságának.¹⁴ Hasonlóan eltérő mérce figyelhető meg az információs jogok tekintetében, ahol a magyar

¹³ 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.

¹⁴ Vajnai v. Hungary, no. 33629/06 (Sect. 2), ECHR 2008. (8.7.08)

jogalkotó a személyes adatok védelmére, az EJEB a közérdekű adatok nyilvánosságára helyezte a hangsúlyt.¹⁵

Az emberi jogok megítélése tehát az egyes európai államokban, illetve az Európai Unióban eltérő. Ez a körülmény szükségessé teszi mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó oldaláról a különbségek elemzését és szükség esetén a védelmi szint közelítését.

Az előkérdésként feltett kérdésre, miszerint azonos-e a védelem tárgya az alapjogvédelem különböző szintjeiben, nem adható egységes válasz. A válasz ugyanis függ attól a szemléletbeli (és előzetes értékválasztáson alapuló) kérdéstől, hogy mi az alapjogok eredete, azokat természetjogi vagy pozitivistá alapon kell-e megközelíteni.

A természetjogi felfogás az emberi jogok eredendő voltát képviseli; az alapvető jogok az emberi természethez szükségszerűen hozzátartoznak. E jogok eredője tehát nem az állam, még csak nem is az alkotmány, vagy valamilyen nemzetközi charta, hanem az emberi természet. Ebből a szemléletből az következik, hogy léteznek absztrakt emberi jogok, amelyeket az alkotmányoknak, nemzetközi szerződéseknek kell lebontaniuk. A természetjogi felfogásból tehát (legalábbis absztrakt szinten) az emberi jogok egyetemlegessége következik.

A természetjogi filozófiából eredő következtetéseket a pozitívizmus sem tagadja. Azt vallja azonban, hogy minden emberi jog csak annyiban érvényesíthető, amennyiben arra a tárgyi jog lehetőséget ad. Azt tehát, hogy az egyes jogok milyen terjedelmű és tartalmú védelemben részesül, a tételes jog határozza meg. Erre tekintettel nem kizárt, hogy az egyes alkotmányok, alapjogi kódexek eltérő tartalommal határozzák meg az alapjogokat.

2) Milyen szinten helyezkedik el az Egyezmény és az Alapjogi Charta a belső jogban?

Az Egyezmény jogforrástani megítélése nem azonos a részes államokban. Ausztriában az Egyezmény alkotmányi státust élvez, Bosznia-Hercegovinában pedig az Egyezmény az alkotmány fölött helyezkedik el. Más országokban azonban (mint például Olaszország, Szlovénia és Magyarország) az Egyezmény alkotmány alatti, de más törvények feletti státusú.¹⁶

Az Alapjogi Charta, mint az Európai Unió jogforrása szupremáciával és közvetlen alkalmazhatósággal rendelkezik a tagállamokban. A magyar jogirodalomban eltérő azonban az uniós jogon alapuló jogforrások megítélése. Az egyik álláspont szerint az uniós jog abszolút elsőbbséget élvez a belső jogszabályokkal szemben (ideértve az Alkotmányt), tekintettel arra, hogy a csatlakozással Magyarország a teljes *acquis communautaire* átvételét vállalta – a közösségi jog teljes elsőbbségének a doktrínáját is.¹⁷ A másik álláspont szerint az uniós jog elsőbbsége nem érinti az Alkotmány feltétlen érvényesülési igényét, és a nemzeti jogalkotónak egyidejűleg meg kell felelnie mind az uniós jognak, mind a saját alkotmányának. nemzeti jogalkotó számára ez elsődlegesen azt jelentette, hogy kibocsátott aktusainak kettős mércének kell megfelelnie, mind a közösségi jognak, mind a nemzeti alkotmánynak; az uniós jog elsőbbsége tehát nem eredményezheti az alkotmány lerontását.¹⁸ E két álláspont között több más vélemény is megjelent.¹⁹

¹⁵ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05 (Sect. 2) – (14.4.09)

¹⁶ lásd Krisztina Kovács: Cooperative Decision-making. Symposium on the Functions of Multi-layered Fundamental Rights Protection in a Globalized World. Nagoya University, Japan, 2010. 3. p.

¹⁷ JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007. 244. p.

¹⁸ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – CSINK LÓRÁNT: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közöny* 2008/2. 63. és köv. pp.

¹⁹ lásd BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európai Jog* 2007/2., valamint SONNEVEND PÁL: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2

Az e kérdésekre adott válaszok döntően befolyásolják a párhuzamos alapjogvédelem működési mechanizmusát.

Az Alapjogi Charta hatása az alkotmánybíráskodásra jelenleg

A magyar jogrendszerbe az Alapjogi Chartát az „Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról” szóló lisszaboni szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény vezette be.

Az Alapjogi Charta hatása a belső alapjogvédelemre – az azóta eltelt viszonylag rövid idő miatt – még minden részletében nem ismert. Biztosan tudható azonban, hogy az Alapjogi Charta, mint uniós jog, közvetlenül alkalmazandó Magyarországon, és rendelkezései érvényesítésére az Európai Unió Bírósága, és nem az Alkotmánybíróság hivatott. Az Alapjogi Charta így *de iure* nem az alkotmányossági vizsgálat mércéje, sőt, annak tárgya lehet. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozat érdemben vizsgálta, hogy a lisszaboni szerződést (és így az Alapjogi Chartát) kihirdető törvény megfelel-e az Alkotmány rendelkezéseinek.

Ugyanezt az álláspontot képviselte Sólyom László köztársasági elnök is, aki az álláspontja szerint az Alapjogi Chartába ütköző törvényt nem előzetes normakontrollra küldte az Alkotmánybíróságra (holott az Alkotmány alapján az alkotmányellenesnek tartott törvényt köteles a köztársasági elnök megküldeni), hanem – mivel szerinte az uniós jog sérelme nem alkotmányossági kérdés – a politikai vétó intézményével élve megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek.

Ha a belső és az uniós jogvédelem rendszerén az új Alkotmány nem hoz érdemi változást, akkor az valószínűsíthető, hogy az Alapjogi Chartát az Alkotmánybíróság hasonlóan fogja figyelembe venni, mint az Egyezményt.

Jogi természetét tekintve sem maga az Egyezmény, sem az azt kihirdető törvény nem köti az Alkotmánybíróságot. Az Egyezmény autentikus értelmezésére és érvényesítésére az EJEB hivatott, amelynek döntései formailag csak a felekre terjednek ki, szemben az alkotmánybírói határozatokkal, amelyek *erga omnes* hatályúak. Igaz ez annak ellenére, hogy az EJEB egyre gyakrabban hoz ún. pilot judgment döntéseket, amelyek a gyakorlatban jogszabály-módosításra hívják fel az egyezményértő államot.²⁰

A formál jogi kötelezettség ellenére az Alkotmánybíróság előszeretettel hivatkozik a strasbourgi joggyakorlatra. Szemléletes példa a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, amely – az EJEB gyakorlatára támaszkodva²¹ – a gyülekezési jogot új aspektusból közelítette meg, és az Alkotmány által védettnek ítélte meg a spontán gyűléseket is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát általánosítva az figyelhető meg, hogy a strasbourgi joggyakorlatot a döntés érvelésének erősítésére és nem annak igazolására használja.

Az Alkotmánybíróság és az EJEB közötti kapcsolat nem egyoldalú. Az EJEB figyelembe veszi a részes államok közös alkotmányos hagyományait, továbbá az egyes országokra jellemző sajátosságokat. Ez utóbbira hozható fel a Rekvényi v. Magyarország ügy,²² amelyben az EJEB

²⁰ Kovács, i.m. 2. p.

²¹ Bukta and Others v. Hungary no. 25691/04, 17 July, 2007

²² Rekvényi v. Hungary no. 25390/94, ECHR 1999-III

„megértést tanúsított a demokrácia megerősítésének átmeneti idejére” (showed understanding for the transitional period of consolidation of democracy).

IV. Gazdasági alkotmányosság

A 21. század elején bekövetkezett világválság több országban igényként merült fel, hogy a gazdasági életet, az államháztartás kérdéseit részletesebben szabályozza a jog, és a legfontosabb kérdések az alkotmányba kerüljenek.

A gazdasági alkotmány ugyanakkor ennél régebbi gyökerekre nyúlik vissza. „A kifejezés Németországban alakult ki, az első világháború lezárását követően (Wirtschaftsverfassung): az állam gazdasághoz való viszonyának alkotmányi szintű rögzítése, a gazdasági szereplők mozgásterének alapvető szintű meghatározása a gazdasági alkotmány tárgyköre. (...) A gazdasági alkotmányhoz tartoznak az olyan típusú alkotmányi rendelkezések, mint pl. a piacgazdaság meghatározása, a tulajdonjogi formák rögzítése, a nemzeti vagyon védelme”²³

Kérdésként merül fel, hogy az alkotmányozás során a közpénzekkel való gazdálkodásnak milyen normatív alapjait érdemes megteremteni. Az alkotmánybírói gyakorlatban elvlik a költségvetési törvény és a költségvetési gazdálkodás megítélése [lásd 34/2007. (VI. 6.) AB határozat]. A költségvetési törvény megalkotása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a parlament ennek segítségével határozza meg a gazdálkodás kereteit. A költségvetési gazdálkodás pedig végrehajtó hatalmi hatáskör, a keretek tartalommal való kitöltését jelenti.

A „keretek” meghatározása feltétlenül jogi feladat; az erre vonatkozó normatív rendelkezéseket legmagasabb szinten az Alkotmányban kell rögzíteni. Ezzel szemben maga a gazdálkodás a jog és a közgazdaságtan határterületén helyezkedik el. Kérdéses tehát, hogy ezzel összefüggésben milyen alkotmányi szabályok kialakítása válhat szükségessé. Erre egyértelmű válasz nem hozható: a túl szigorú normatív szabályok megkötik a mindenkori kormányzat kezét, és adott esetben képtelenek lennének operatív döntések meghozatalára – akkor is, ha az közgazdaságilag célszerűnek mutatkozna. A túl laza szabályozás azonban nem jelent garanciát az állam fiskális és monetáris helyzetének javítására.

Jelenleg több európai államnak problémája az államadósság nem megfelelő szintje. Erre tekintettel Magyarországon is felmerült az államadósság szintjének alkotmányi szintű meghatározása. A közgazdasági mutatók alkotmányi meghatározásának azonban különböző koncepciói lehetnek. Az államadósság szintjét Svájcban az előrelátható bevételekhez, Németországban a GDP-arányos hiányhoz, Lengyelországban pedig a GDP-arányos adóssághoz kötik.

Hasonlóan alkotmányi szabályozás tárgya lehet, hogy az államot milyen célok, prioritások vezérik a gazdasági döntések meghozatalakor.

A gazdasági alkotmány problémája az érvényesítés nehézsége. A gazdasági tárgyú rendelkezések érvényesítése szempontjából az alkotmányvédelem hagyományos intézményei (bírók, alkotmánybírók) nem tűnnek hatékonyak. Nehezíti a probléma feloldását, hogy a gazdasági tárgyú rendelkezések megsértése esetén összerosódik a végrehajtó hatalom politikai és jogi felelőssége.

Csirk Lóránt

²³ Trócsányi László: Alaptanok. In. Trócsányi László – Schanda Balázs (szek.): Bevezetés az alkotmányjogba. SZTE AJTK – PPKE JÁK, Budapest, 2010. 29. p.