

Búcsú a jogállamtól

A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben

Az új alkotmány történeti keretben szemlélve

Az országgyűlés mintegy féléves előkészítés után, 2011. április 18-án az ellenzéki pártok támogatása nélkül fogadta el Magyarország új alaptörvényét és ezzel a rendszerváltást megalapozó és annak keretétől szolgáló alkotmányt a történelmi dokumentumok sorába utalta. Az 1989. októberi reformalkotmány¹ magát ideiglenesnek tettelezte, miután a bevezető mondata szerint az új alkotmány megalkotásáig tartó időszakra – voltaképpen egy átmeneti korszakra – tekintette magát érvényesnek. Ezt az átmenetben rejlő ideiglenességet szokás eltúlozni, formailag a megszületés politikai feltételei magyarázzák az átmeneti jelleget. A tartalmat tekintve az átmenetiség azt jelentette, hogy az alkotmányos szerkezet nyomokban magán viselte a történelmi kompromisszum jegyeit, az a körülményt, hogy az 1980-as évek végén az államszocialista uralkodó elit – a világpolitikai kényszerek hatására – a különböző ellenzéki csoportosulásokkal együttműködve-alkudozva fogadta el és alakította ki a politikai versenyre épülő legitimációs kereteket, lépésről-lépésre feladva hatalmi pozícióit. 1989 őszén a régi hatalom még megpróbálta a vegyes gazdaság kereteiben a társadalmi átalakulást egy tervezett, államilag ellenőrzött mederben tartani, azzal a szándékkal, hogy a változás ne sokszzerű legyen. Az alkotmányos változásokat e téren fékezni igyekeztek, a közhatalmi szférában azonban egyedül a köztársasági elnök ellensúlyozó szerepét akarták megszilárdítani a parlamenti választások előtti közvetlen elnökválasztással. Egyébként az alkotmány minden fontos intézménye a formális demokratizmus igényeihez igazodott egy parlamentáris kormányformában, a jogállami követelmények messzemenő tiszteletben tartásával. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a jogállamiság uralkodó értékét, azt a tényt, hogy az egész átmenet a joguralom klasszikus eszméjének elfogadásával, csorbítatlan követésével ment végbe. Ez megalapozta az alkotmányos jogfolytonosságot, ami azt jelentette, hogy nem volt szükség forradalmi jogteremtésre, nem kellett megszakítani a törvényhozó hatalom működését, nem kellett az egész intézményrendszer egyik pillanatról a másikra megszüntetni, éles cezúrát vonva a régi

és az új rend közé. A kérdés ebben a fokozatos, békés, átmenetben az volt, hogy a változások mennyire radikálisak, mélyrehatóak, milyen gyors az ütemük, mennyire kiterjedtek az intézményi átalakulások, az állami apparátusok személyi-szervezeti összetételének módosulása milyen ritmusban megy végbe. Az akkori liberális erők (SZDSZ és Fidesz) a változások kevésbé kompromisszumos folyamatát támogatták, míg a mérsékelt konzervatív csoportok, elsősorban az MDF, az óvatos modellváltás hívei voltak (ez utóbbit szimbolizálta később a „nyugodt erő” választási szlogenje). A hatalom és az ellenzék között 1989 szeptemberében megszületett az egyezség a békés átmenet jogi kereteiről, az alkotmány átfogó reformjáról és a többpárti választási rendszeréről. Ez a kompromisszum egy évekkel korábban elkezdődött rendszer-átalakulási folyamatot foglalt alkotmányos keretbe, nem értelmezhető tehát a korábbi alkotmányerejű változások nélkül. Hogy csak a legfontosabb állomásokat említsem: az Elnöki Tanács felszámolása, az egyesülési és gyülekezési jog valószínű intézményesítése, az Alkotmánybíróság (AB) létrehozása, a közvetlen demokrácia szabályozása a népszavazási törvénnyel, a parlament és a kormány viszonyának átalakítása, a törvényhozó hatalom megerősítése. Mindezt betetőzte az 1989. október 23-án kihirdetett reformalkotmány, ami formálisan az 1949. évi XX. törvény módosítása, ám az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított alkotmányszövegnek már az égvilágon semmi köze nem volt a korábbi államszocialista berendezkedés alaptörvényéhez. A megszületés körülményei magyarázzák tehát az alkotmány új bevezetőjét: „A többpártrendszert, 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: [...]” Megalkotói zömmel még a régi rendben, 1985-ben nyerték el törvényhozói megbízatásukat, és nem kívánták kisajátítani a végleges alkotmányozás jogát, hanem azt az 1990 tavaszán – immár plurális, többpárti keretek között – megválasztandó parlamentre bízták.

A tömör, tárgyyszerű bevezetés azt üzenete, hogy a reformalkotmány addig marad érvényben, amíg a parlament elfogadja az átmenetet lezáró alkotmányt. Az idézett rövid preambulum nem állapított meg határidőt, a később megalakuló parlamentet ebben sem kívánta korlátozni, ami politikai visszafogottságot tükröz. Az új parlamentnek megvolt a legális felhatalmazása az alaptörvény átfogó revíziójára, mivel a hatályos alkotmány módosításához elegendő volt az országgyűlési képviselők kétharmados (2/3-os) többsége.² Az átmenetiség természetesen jelen volt az egész szerkezetben; a helyzetet képletesen úgy szemléltethetjük, hogy kész volt az épület szerkezete, álltak a falak, kész volt a tető, egyes helyiségek teljesen be voltak rendezve, de a befejező munkálatok még hátravoltak, a működtető szerkezetek még nem készültek el teljesen.

Külön kell említést tenni a legitimitásról és az alkotmánymódosítás legális feltételeiről. Nem lehet kérdéses, hogy az alkotmányos szerkezet átalakítása élvezte a társadalom többségének – hol aktív, hol legalább passzív – támogatását. Azt várták, hogy demokratikus irányban, a szabadság értékei mentén változik a közhatalom, az állam a társadalom által ellenőrzöttebb és hatékonyabb lesz a köz szolgálatában, oldódik a hatalom elidegenedettsége és társadalomtól való távolsága. Remény volt arra, hogy az európai trendekhez közeledünk és a demokratikus értékek a gazdasági szféra hatékonyság-növekedésével is összekapcsolódnak, leépülnek az autokratikus hatalomgyakorlás maradványai, eltűnnek az irracionális bürokratikus korlátozások, kiteljesedik a magánélet szabadsága, az állam tisztéletben tartja az emberi méltóság eszméjét, és garantálja védelmét. Remélni lehetett, hogy tartalommal telítődnek az alkotmányban már 1949-ben rögzített értékek: a bírói függetlenség, a sajtószabadság, a törvény előtti egyenlőség, a szabad vallásgyakorlás, az állam és az egyház elválasztása, az egyesülési és a gyülekezési szabadság, a lakóhely szabad megválasztása stb. A demokratikus átalakulást és a jogállamiságot volt hivatott biztosítani a köztársasági államforma, a demokratikusan választott parlament, az újonnan létesített intézmények, elsősorban az AB, az ellensúlyozó szerepet betöltő köztársasági elnök, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az országgyűlésnek felelős ügyészség, az állami számvevőszék, végül az átalakított parlament-kormány viszony.

Miben fejeződött ki az átmenetiség? Elsősorban abban, hogy a magát felszámoló politikai elit – szakítva a politikai monopólium közjogi eszközeivel, az egypártrendszerrel – meg kívánta őrizni a szociáldemokrácia („demokratikus szocializmus”) értékeit, összeegyeztetve azokat a polgári demokrácia értékeivel, ami nyilvánvalóan illuzórikus tételezés volt. Ennél fontosabb egy intézményi-szervezeti és egy procedurális korlátozás, amit a hatalmat átadók tartósítani kívántak: a köztársasági elnök közvetlen választása és a fontosabb törvények minősített többséghez kötése.

Az első többpárti választások után a kormánytöbbséget alkotó MDF–FKgP–KDP koalíció és az SZDSZ még a kormányalakítás előtt egyezséget kötött a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Ekkor jött volna el a történelmi pillanat, hogy az alkotmányt véglegesítsék, mivel az átmenetiség korszaka lényegében lezárult. Az alkotmányos jogállam tartalmának kibontása, a szerves alkotmányos fejlődés már nem igényelte a szerkezet átépítését. Az új elitnek konszenzusával, az egyes választásokon kialakuló új többségekkel meg lehetett volna tenni a szükséges korrekciókat; az alkotmányos berendezkedés akár lényeges elemeit is át lehetett volna szabni egy teljesen új állammodellre való áttérés nélkül. Ráadásul az új alkotmánynak tartalmat adott az alkotmányvédő intézmény, az AB, amely döntő szerepet játszott abban, hogy az új alkotmányos berendezkedés megszilárdult és az egymásra épülő alkotmány-értelmezésekkel teljessé, logikus egésszé épült. Az AB nélkül a magyar jogállam könnyen az egymással marakodó elitcsoportok

martalékává válhatott volna. A törvényhozó hatalomba került pártelíték – bázisdemokratikus ellenőrzés hiányában – nem voltak képesek konszenzusus hatalomgyakorlást kialakítani. A túlhatalom határait az AB döntései jelölték ki, a magyar államiság azon a sávon belül fejlődhetett, amelyet az AB határozatai megállapítottak és folyamatosan karbantartottak. Az elmúlt húsz évben az alkotmányozás voltaképpen folyamatosná vált, de ennek a sajátos alkotmányos építkezésnek nem az egymással kiegyezni képtelen „frakcióelíték” voltak a szereplői; ezt a funkciót az AB vállalta, amely a „láthatatlan alkotmány” előhívásának tudatos küldetésével tartalmat adott az alaptörvény értelmezést igénylő, ki nem bontott viszonylatainak.

Az új alkotmányos berendezkedés nagy mulasztása a társadalmi legitimitás megteremtésének elmulasztása volt. Fennmaradt az a szerencsétlen megoldás, hogy a konszenzuskényszert a 2/3-os többség szimbolizálta, s ezáltal az alkotmányfejlődés a 2/3 foglyává vált. Ez a „többség” elvtelen alkukra kényszerítette a pártelitéket, megakadályozta a szerves fejlődést, állandósította a „betartás” demokráciáját, a dekonstruktivitás politikai kultúráját. Különösen szerencsétlennek minősíthető az alkotmányozáshoz szükséges 2/3 fenntartása, mivel ez végül a hatalom egyoldalú kisajátításának modelljéhez vezetett. Ebben döntő szerepe volt a rendszerváltáskor megalkotott – ideiglenesnek szánt – választási rendszer fenntartásának, amelyet, mikor egyértelművé váltak torzító aránytalanságai, mindenképpen meg kellett volna reformálni és arányossá kellett volna tenni. Erre nem került sor és meghiúsult a rendszerváltás szimbolikus lezárása.

Ettől elválasztandóan, a hazai piacgazdasági és költségvetési modell a merev, túlbiztosított kormányzati szerkezetben (konstruktív bizalmatlansági konstrukció) megújulásra képtelenné vált. A több cikluson átívelő politikai rendszer-fejlődés elkerülhetetlenül vezetett – a 2008-ban kialakult nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság árnyékában – az új rendszerváltáshoz, a 2/3-os többség egyoldalú, sok tekintetben voluntarista, olykor nyíltan önkényuralmi hatalomgyakorlási modelljéhez. 2010-ben a Fidesz–KDNP koalíció alkotmányozó 2/3-os többséget szerzett és hozzálátott az új alkotmányt megalapozó jogállami dekonstrukcióhoz. Ezt a folyamatot a hatalommegosztás fogalmi keretében mutatom be, áttekintve a rendszerváltás államának hatalomszerkezeti jellemzőit, majd az új alkotmány hatalommegosztási modelljét.

Hatalommegosztás, fékek és ellensúlyok a demokratikus alkotmányban

A rendszerváltás alkotmánya három hullámban szilárdult meg, miközben – mint említettem – az AB folyamatosan finomította, építette, korrigálta az alkotmány élő szövetét. Az első szakaszt az 1989. évi alkotmányreform korrekciója zárta le. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

szóló 1990. évi XL. törvény – mint közismert – kiiktatta azokat a kompromisszumos elemeket, amelyeket a reformalkotmány még nyomokban tartalmazott (demokratikus szocializmus, alkotmányerejű törvény, a köztársasági elnök közvetlen választása); ennél azonban fontosabb, hogy egy új hatalomszerkezeti modellt alakított ki a kormány testületi jellegének formálissá tételével azáltal, hogy bevezette a kancellária típusú kormányzást, és ennek megfelelően a miniszterelnököt kiemelte a „primus inter pares” szerepköréből és egyértelműen a végrehajtó hatalom középpontjába helyezte, megerősítve a konstruktív bizalmi szavazás intézményével. A reformalkotmány átfogó módosításával teljessé vált a közjogi rendszerváltás, a helyi hatalom kivételével befejeződött az államszervezet átalakítása. Az új kormány már az újonnan megválasztott köztársasági elnök általi jelölés és kinevezés alapján alakult meg és hozzáláthatott a piaccgazdasági intézmények kialakításához. A második szakaszban, 1990 nyarán-őszén a tanácsrendszert felváltotta az önkormányzásra épülő helyi-területi hatalmi intézményrendszer. Az önkormányzashoz fűződő jogok alkotmányos védelem alá kerültek. A harmadik szakasz az 1994–1998 közötti ciklushoz köthető. Ekkor az MSZP–SZDSZ koalíció 2/3-os többséggel bírt a parlamentben és ez lehetővé tette, hogy az alkotmányos szerkezet egyes pontjain változásokat jelenítsen meg. Ezek között néhány már a megszületés időpontjában ellentmondásos és erősen vitatható volt. Ilyennek tekintem a polgármesteri és parlamenti képviselői funkció összeférhetetlenségének alkotmányos jelentőségű megszüntetését, ami nem igényelte közvetlenül az alkotmány módosítását, ám a parlament politikai összetételének megváltozása következtében a következő ciklustól döntő mértékben befolyásolta a közpolitikai viszonyokat és torzította a helyi hatalmi relációkat is. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása és ezáltal az állam bíróságokat igazgató szerepének átalakítása tovább erősítette a jogállami szerkezetet. Ebbe a sorba illeszkedik a népszavazás újraszabályozása, az önkormányzati választási rendszer reformja (arányosítás és a polgármesterek közvetlen választása) és a választási eljárás átfogó kodifikálása.

Az AB tevékenységének eredményeként megszilárdult a rendszerváltás államának hatalommegosztási modellje, miközben gyengült az állam társadalmi kontrollja és visszaszorult, illetőleg diszfunkcionálissá vált a közvetlen demokrácia intézményrendszere. A társadalom általi demokratikus ellenőrzés fokozatosan a „leváltó demokráciára” zsugorodott, vagyis a túlbiztosított kormányzás végső korrekciója csakis a választási váltógazdálkodás lehetett, amit stabil demokráciák jól teljesíthetnek; de a demokratikus hagyományokat nélkülöző modellekben, megfelelő garanciák nélkül könnyen vezethetnek autokratikus fordulatokhoz.

A rendszerváltás átmeneti alkotmánya a fékek és ellensúlyok sajátos szerkezetét hozta létre, amely a hatalommegosztást explicit módon nem munkálta ki, az államhatalmi ágakat nem definiálta, és még a klasszikus hatalmi ágakat sem nevesítette. Az, hogy a jogállamnak

nélkülözhetetlen része az egyes hatalmi ágak elválasztása, valamint kölcsönös együttműködésük és ellenőrzésük intézményes rendszere, az AB jogfeltáró és alkotmányfejlesztő tevékenységében jelent meg. Maga az AB fokról-fokra bontotta ki a hatalommegosztás rendszerét, és értelmezte az egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, egymásra reflektáltságuk alkotmányos határait és imperatívuszait. AB kimondta, hogy a hazai jogállam a hatalommegosztás elvére épül, ami a jogállam elválaszthatatlan része. Egy 1990-ben meghozott határozatban megfogalmazódik, hogy az alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésénél „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”. [31/1990. (XII. 18.) AB határozat] Ezt az AB egy későbbi határozatával megerősítette, azzal a következtetéssel, hogy magának az AB-nek a hatáskörét is, és ezáltal döntési kompetenciájának határait is e hatalommegosztási keretek között kell megvonni, ami azt jelenti, hogy „az Alkotmánybíróság hivatkozott hatáskörét megszorítóan kell értelmezni”. A kiterjesztő értelmezés ugyanis „óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét, és – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki”.³

Az AB az egyes ügyekben – attól függően, hogy melyik alkotmányos szerv kompetenciáját és államszervezetbe illeszkedését vizsgálta – eltérő oldalakról bontotta ki a fékek és ellensúlyok rendszerét, és ezáltal fokozatosan alakult ki a hatalmi ágak elválasztásának képe, valamint azok a követelmények, amelyek e viszonyrendszerben meghatározóak. Így a törvényhozói és a bírói hatalom viszonyát több AB határozat is különböző megközelítésekben és mélységben taglalta, abból indulva ki, hogy a bírói hatalom nem merül ki a bírói függetlenségben, a bíróságok rendszere és ítélezési tevékenységük a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól elkülönülő önálló hatalmi ágat képvisel: „A bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – döntően az ítékezésben ölt testet. Ezt fejezi ki az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, melynek szóhasználata szerint »A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.« E függetlenséghez nyújt garanciát az Alkotmány 48. § (1)–(3) bekezdése, kimondván, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja, helyetteseit és a hivatásos bírákat pedig a köztársasági elnök nevezi ki, továbbá azzal, hogy szigorú feltételekhez köti a bírák tisztségükből való elmozdítását.”⁴

A hatalommegosztás elvéből kiindulva közelítette meg az AB a rendszerváltás előtti, illetőleg annak folyamatában kialakuló állami működés

egyres intézményeinek alkotmányosságát. Ily módon nyilvánította az AB alkotmányellenesnek az ügyészi törvényességi óvást,⁵ ebből kiindulva semmisítette meg az 1989-ben megalkotott népszavazási törvényt⁶, és erre alapozva vontta meg az egyes hatalmi ágak szabályozási és normaértelmezési kompetenciáját.⁷ Az egyes AB-döntések egységes logikai rendet alkotnak, a későbbi határozatok gyakran hivatkoznak a korábbi állásfoglalásokra még azokban az esetekben is, amikor a korábbi döntéssel látszólag ellentétes értelmezést fogadnak el, illetőleg kitágítják a korábbi értelmezési határokat.⁸

Az egymásra épülő részértelmezések a hatalommegosztás egyes viszonyaita világitják meg. Az összegezés sem váratott sokáig magára. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak jogkörét szabályozó törvény kapcsán az AB összefoglalta azokat az alkotmányos elveket, amelyek az alkotmány jogállami struktúrájából és a modern államiság demokratikus működési elveiből, valamint az ehhez kapcsolódó nemzetközi egyezményekből levezethetők. [17/1994. (III. 29.) AB határozat] Az AB, hivatkozva arra, hogy már több határozatában [53/1991. (X. 31.) AB határozat; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat] értelmezte a hatalmi ágak elválasztásának, ezen belül a bírói hatalom függetlenségének az Alkotmány 50. §-ában⁹ meghatározott természetét és garanciális tartalmát, kinyilvánította, hogy az egyes hatalmi ágak között nincs szimmetrikus viszony, az adott hatalmi ág természetéből és államszervezetten belüli helyéből következően sajátosságokkal rendelkezik. Az AB szerint a leginkább körülhatárolható a bírói hatalom, „a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van” [17/1994. (III. 29.) AB határozat], a többi hatalmi ág befolyása erre a szférára különösen korlátozott, ami abból következik, hogy a bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben az, hogy állandó és semleges. „Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány 50. § (3) bekezdése annak kimondásával, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve. A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak.”

Mit jelent az, hogy a többi hatalmi ág egymással kölcsönös meghatározottságban és függőségben áll? Ezen a ponton tárja fel az AB a parlamentáris berendezkedésben megnyilvánuló hatalomkoncentráció kényes egyensúlyát és legjellemzőbb sajátosságát a merev hatalom-elválasztású – többnyire elnöki – kormányzati rendszerekkel szemben. Az AB szerint az alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben a törvényhozói és a végrehajtó hatalom egymástól szervezetenként elválasztva működnek ugyan, „ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest a szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvény-

hozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak. Ahogy erre az Alkotmánybíróság már rámutatott, a mai parlamentáris rendszerekben a parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament többnyire a kormány törvényjavaslatait szavazza meg, a kormány és hivatalai – a végrehajtó hatalom – a törvények kezdeményezése és végrehajtása során hatalmi túlsúlyra tehetnek szert.”

Az egymásra vonatkoztatott, kölcsönös függésben álló és hatalmilag összefonódó törvényhozó és végrehajtó hatalom együttese mellett különös jelentőségre tesznek szert az alkotmányos ellensúlyok, első helyen a bírói hatalom, az alkotmányos ellenőrt képező alkotmánybíróság, a parlamenti ellenőrzés szervei és eljárásrendjei, az állampolgári jogok érvényesülése fölött őrködő intézmények.¹⁰

A hatalmi ágak elválasztásának az az alkotmányos funkciója, hogy lehetőség szerint megelőzze, megakadályozza a hatalom torzulásait, az államhatalom monopolizálását, általában véve a diktatórikus, ellenőrizetlen hatalomgyakorlást. Ebben a keretben felértékelődik az alkotmánybíráskodás és a bírósági tevékenység az állam és a polgárok közötti jogvitákban. A bírói hatalom a törvényalkotás keretei között működik, az alkotmányosan megalkotott jogszabályok a bírói hatalom korlátjaként is felfoghatók. Maga az alkotmány az alkotmányvédelem korlátjaként értelmezhető, a parlament – az emberi és állampolgári jogok, valamint az általánosan elfogadott nemzetközi jog korlátai között – az AB-nek is korlátokat állít magával az alkotmányozással. Ennek ellenére megfogalmazódik az a kérdés, hogy nem fenyeget-e a bírói „túlhatalom” veszélye? Az AB ezt a kérdést is megvizsgálta és arra a következtetésre jutott, hogy az „alkotmányellenes hatalomösszpontosítás veszélye az egyes hatalmi ágakat különbözőképpen és különböző mértékben érintheti, a bírói »túlhatalom« veszélye azonban a kontinentális jellegű jogrendszerekben eleve csekély. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói hatalomkoncentráció – a bíróságoknak az államéletben betöltött sajátos szerepe folytán – kevésbé merülhet fel azokban az alkotmányos rendszerekben, amelyekben elkülönült alkotmánybíráskodás honosodott meg. Ezekben a rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélkezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. Ezért az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között.”

Ebből a kifejtésből az AB arra a következtetésre jutott, hogy legitim törekvés a végrehajtó hatalom korlátozása mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megerősítésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével, ám a „bírói hatalomba való külső

beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai”. Erre az alkotmányos követelményre volt tekintettel az AB, amikor megállapította [38/1983. (VI. 11.) AB határozat], hogy a bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére.

Az előbb ismertetett elemzése alapján az AB a bírói hatalom függetlenségét messzemenően elismerte, egyedi döntésein keresztül következetesen megvédte, és egyértelműen kinyilvánította, hogy az AB „állandó és következetes gyakorlata szerint az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külső befolyástól független bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. Alkotmányos indokok megléte esetén, a bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése is csak a független ítélkezés sérelme nélkül engedhető meg, illetve fogadható el alkotmányosnak. A szűk határok közötti alkotmányos külső igazgatási jogkörön túl, az európai államokban is csak a – rendszerint szervezetileg elkülönült – alapjogi (alkotmány)bíráskodás, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság jelenti e tekintetben kizárólag a bírói szervezeten kívüli kontrollt.” [17/1994. (III. 29.) AB határozat]

Mint láttuk, az 1989-et követő alkotmányfejlődésben a hatalommegosztás elve és követelménye nem pozitív normaként épült be a jogrendszerbe, hanem azt az AB alkotmányértelmező tevékenysége munkálta ki és a döntésein keresztül fejlesztette alkotmányos követelménnyé. A hatalmi ágak megosztásának követelménye a normatív rendszerben éppenséggel az alkotmánybíróság működésének szabályairól szóló korai törvényben jelenik meg, mint alkotmányos igény.¹¹

Az AB a saját ügyrendjét érintő alkotmánybírói eljárás kapcsán részletesen foglalkozott az akkor hatályos alkotmány hatalomszerkezeti viszonyaival, a fékek és ellensúlyok rendszerével.¹² Mivel a parlament a törvényi felhívás ellenére sem alkotta meg az AB ügyrendjét, az erre vonatkozó alkotmányossági kifogások miatt az AB-nek állást kellett foglalnia saját helyéről a hatalmi ágak rendszerében. Ennek kapcsán a testület abból indult ki, hogy bár az alaptörvény „az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések.” [2/2002. (I. 25.) AB határozat] Az AB, visszautalva egyik korábbi határozatára – az AB-nek a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből kiindulva –, azt is kinyilvánította, hogy „A magyar közjogi berendezkedés egyik alapja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus

alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat] Ebből az következik, hogy az AB a saját hatáskörét is a hatalommegosztás rendszerében értelmezte és a saját hatáskörét alkotmányosan védettnek tekintette. Ebből levezethető volt az AB-nek az alaptörvényben meghatározott önállósága és függetlensége. Az ügyrendi megalkotásra vonatkozó törvényi szabályozás együttműködést feltételez a parlament és az AB között. Ennek keretében az AB szerint nem csorbul a hatalmi ágak elválasztásának elve, nevezetesen, hogy a független alkotmányos szervek a maguk hatáskörében eljárva kölcsönösen tiszteletben tartják egymás belső működését.

A hatalmi ágak elválasztása nem statikus állapot; alkotmányos követelmény az egymástól elválasztott hatalmi ágak együttműködése és a határhörök kölcsönös tiszteletben tartása. Az AB a maga alkotmányos szerepkörét elemezve jutott arra a következtetésre, hogy „a hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének, a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását”. [2/2002. (I. 25.) AB határozat] A levezetés logikusan vezet el annak rögzítéséhez, hogy az AB független, kizárólag az alkotmány alá rendelt alkotmányos szerv, közjogi státusa a mindenkori alaptörvényen alapul. Alacsonyabb szabályozási szinten tehát az AB védett hatásköre nem korlátozható. Az országgyűlés ezért csak alaptörvényi szinten szabályozhatja az alkotmányvédelmet, csakis az alkotmány keretében, annak megváltoztatása útján írható át az AB hatásköre; maga az alkotmányvédelmi funkció jogállami keretek között nem üresíthető ki, és alkotmányos úton ki sem iktatható.

A megszilárdult reformalkotmányból levezethető hatalommegosztási modell az AB többirányú alkotmányértelmezése alapján rajzolható fel. A középpontban az aktív törvényhozó-végrehajtó hatalom áll, szervezeti elkülönültségben, ám a vázoltak szerinti egybeépítettségben, kölcsönös függési rendszerben. A törvényhozást elsősorban az AB ellenőrzi, a populáris akció az elmúlt két évtizedben lehetővé tette, hogy bármelyik állampolgár korlátozás nélkül a testülethez fordulhatott és az AB – mérlegelve a beadvány fontosságát – a napirendre vétellel kifejezésre juttathatta, hogy a kezdeményezést mennyire tartja jelentősnek az alkotmányosan védendő értékek és intézmények szempontjából. A törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett külön hatalmi ág a bírói hatalom, amelynek az autonómiáját az AB hangsúlyosan kezelte és örködött azon, hogy igazgatási úton a végrehajtó hatalom ne avatkozhasson be a bíróságok ítélkezési tevékenységébe és arra semmiféle tartalmi befolyással ne rendelkezzen. Sajátos helyet foglal el az ügyészi szervezet, amely az elemzett alkotmányos modellben a parlamenthez kötődik, de annak szervezeten belül nem alárendelt, az országgyűlés normatív eszközökkel befolyásolja tevékenységének irányát, szervezeti felépítését és működését, számára jogpolitikai elvárásokat fogalmazhat meg, de egyedi ügyekben nem adhat

utasítást, a konkrét ügyekbe nem avatkozhat be sem formálisan, sem informálisan. A legfőbb ügyészt a modellben a parlament választja, az ügyészhez a képviselők kérdést tehetnek fel és interpellálható is, és ez alkalmas arra, hogy a nyilvánosság fényét az ügyészségre irányítsa, de a befolyás lehetősége itt megáll. Az ügyészi tevékenység felett áttételesen a bírói hatalom áll az ügy tartalmi elbírálásával, tehát nem szervezetileg. Az alkotmányos veszély az ügyészi nem-cselekvésben érhető tetten, ezt a magánvád intézménye némiképp kiegyenlíti, de kétségtelen tény, hogy a vádmonopólium, ami az ügyészség igazi fegyvere az állam büntető igényének érvényesítésében, negatív értelemben ad valóságosan elkülönülő hatalmat az ügyészi intézménynek. Bár többször felmerült annak a lehetősége és igénye, hogy az ügyészi szervezetet, mint egyes európai országokban, rendeljék a kormány alá, ez nem valósult meg, egyébként pedig lényegesen nem érinthetné az ügyész önállóságát, önálló felelősségét.

A fő hatalmi pilléreken túl ellensúly szerepet játszanak az alkotmányban szabályozott egyes intézmények (többnyire az állami működés egy-egy külön metszetében és szakmai területen): az állampolgári jogok biztosai, az Állami Számvevőszék és – a monetáris politikában – a Magyar Nemzeti Bank.¹³

Ha a hatalomellenőrzés eljárási oldalát vesszük szemügyre és nem kizárólag a szervezeti intézményesítést, első helyen a népszavazást és a népi kezdeményezést kell említenünk. Megfigyelhetjük, hogy a közvetlen demokrácia nem véletlenül veszt jelentőségéből azzal párhuzamosan, amint a rendszer alkotmányosan megszilárdul. 1989-ben még az alkotmányt burkoltan módosító népszavazásra is volt lehetőség (ún. „négyigenes” népszavazás); 1990-ben kifejezetten alkotmányos kérdésben, a köztársasági elnök közvetlen választásáról dönthetett az állampolgárok közössége; 1997-ben az észak-atlanti szövetséghez való csatlakozásról rendeztek véleménynyilvánító szavazást; 2003-ban az Európai Unióhoz való csatlakozás nyert legitim társadalmi támogatást; 2004 decemberében a közvéleményt igencsak megosztó referendum befolyásolta a központi hatalom ténykedését az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak állami és önkormányzati tulajdonban maradásáról, valamint a nem Magyarországon élő, magukat magyar nemzetiségűnek vallók állampolgárságáról; végül 2008 tavaszán a kifejezetten költségvetési ügyekben megtartott „szociális népszavazás” a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért fizetendő kórházi napidíjról, a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért fizetendő vizitdíjről és az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatók által fizetendő tandíjról a kormány megbuktatásához vezetett. A népszavazás alkotmányos helyéről – miután e tekintetben az eredeti alkotmányszöveg enigmatikus volt, majd az 1997. évi alkotmánymódosítás szerencsétlen módon utat engedett a megszorító értelmezésnek¹⁴ – az AB több emblematisus határozatot is hozott, amelyek jól jelezték, hogy ennek az alkotmányos

berendezkedésnek az egyik legkényesebb és legérzékenyebb pontja a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya.

A vázolt kiterjedt alkotmánybíróági jogértelmezés eredményeként vált teljessé a rendszerváltás alaptörvényi építménye az új évezred első évtizedének derekára, amely kisebb hibái, meg nem felelései és hézagai ellenére jól működő demokratikus keretként szolgált a politikai váltógazdálkodás számára. Az 1998-ban kezdődő ciklus kezdetéig keresztülvitt alkotmánymódosításokkal, s ezzel a két évtizeden átívelő alkotmánybíróági alaptörvény-fejlesztéssel a jogállami átalakulás alkotmányos szinten megszilárdult, és ily módon megteremtődtek a feltételei annak, hogy az ideiglenesnek tételezett rendszerváltó alkotmányt egy, az időközi változásokat egységbe ötvöző, az egyenlenségeket, részleges szerkezetű alkotmányt fogadjanak el a parlamenti pártok, a tervezett megemelt konszenzussal, négyötödös többséggel. Az új berendezkedés legitimitációs bázisát csak növelte volna, ha az így elfogadott alkotmányt népszavazás útján meg is erősítik. Mint tudjuk, ez a forгатókönyv nem valósult meg, s bár az új, konszolidált alkotmányt az igazságügyi tárca keretében megkezdett szakmai munka után a parlamenti alkotmány-előkészítő bizottságban is kidolgozták, a kormányon belül a konszenzus menetközben a napi politikai alkudozások és közvetlen hatalmi osztozkodások áldozatává vált. A következő három ciklusban mind a társadalom, mind a politikai elit egyre távolabb került az alkotmányos vívmányok megszilárdításától és ezáltal fokozatosan megkérdőjeleződött a rendszerváltás alkotmányos kereteinek a legitimitása. Ami pozitív irányba mozgott a 2/3-os hatalmi keretben 1989-ben, az 2010-2011-ben az ellenkezőjére fordult; a parlament egy alkotmányos ellenforradalmat vitt végbe, leépítette a demokratikus ellensúlyokat, a jogállami fékeket, és egyetlen hatalmi ágat állított az államiság középpontjába, az egybeépített törvényhozó-végrehajtó hatalmat, aminek csak magán belül lehetséges kontrollja. Az önkorlátozás kultúrája azonban ki sem épült, s ami volt, az fokozatosan elsorvadt.

Ami a politikai rendszerből hiányzott, az nem az alkotmány határain belül keresendő, hanem azon kívül: a politikai elitek képtelenné váltak a racionális együttműködésre, az egyes politikai filozófiák távolsága, a kettős társadalom történelmi törésvonala olyan ideológiai béklyót rakott a politikai elitekre, ami azt eredményezte, hogy a 2/3-os hatalom megszerzése vált a legfőbb politikai stratégiai céllá.

A 2010. évi parlamentáris választásoknak – először a rendszerváltás történetében – nemcsak a kormányzati hatalom megszerzése volt a tétje, hanem az is, hogy egyetlen politikai erő, egy monolit pártszövetség, koalíciós kényszer nélkül megszerezze az alkotmányozó hatalmat és azt kisajátítva – formálisan legálisan – egy új alkotmányos berendezkedést hozzon létre. Az alkotmányozó hatalom az önkorlátozás hiányában a rendszerváltás dekonstrukciójához vezetett, amit egy új rendszerváltás korszakhatárának is tekinthetünk: 2010. április 25-ét követően egy új po-

litikai rendszer épül ki, egy új alkotmányos keretben, amely folyamatnak három fő fázisát és jogi konstrukcióját különböztethetjük meg. Az első szakasz és jogi konstrukció a létező alkotmányos hatalommegosztás leépítése, a jogállam fokozatos felszámolása 2010 májusától 2011. március 15-ig. A második szakasz és az új rendszer fő jogi alapköve az új alkotmány megalkotása és maga az új alaptörvény, az április 25-ei kihirdetéssel bezárólag. A harmadik etap az alaptörvényben meghatározott 2/3-os többséget igénylő törvények – az új elnevezéssel: sarkalatos törvények – fokozatos megalkotása; ez utóbbi szakasznak nincs lezárása, miután ez a hatalomgyakorlás aktuális eszköze mindaddig, amíg a 2/3-os többség adott a parlamentben.

Hatalommegosztás az alaptörvényként megnevezett új alkotmányban

Kezdjük az elnevezés magyarázatával. A radikális jobboldali erők miért nem alkotmánynak nevezik az új berendezkedést megalapozó jogi konstrukciót? Mint láttuk, az eredeti 1949. évi XX. törvény (a Magyar Népköztársaság Alkotmánya) az alkotmányt úgy határozta meg, hogy az a /nép/köztársaság alaptörvénye (71.§ /1/ bekezdés).¹⁵ A szóban forgó kifejezések tehát a magyar jogrendszerben szinonimák, jelentéstartományuk nagyrészt átfedik egymást, közelítően ugyanazt jelentik: az alkotmány az államberendezkedés alapszerkezete, szekvenciális konstitúciója, amelyre a jogrendszer egész építménye támaszkodik; belőle erednek a közhatalom gyakorlásának forrásai, alapintézményei és korlátai, benne fogalmazódnak meg a hatalmi ágak elválasztásának alapvető szabályai, innen származnak az alapvető jogok és garanciák. Az alkotmány a különböző társadalmi formációkon túlmutató közhatalmi berendezkedések átfogó megjelölése is, ilyen értelemben beszélhetünk történeti alkotmányról, visszamenve azokba a korszakokba, amikor még szoros értelemben vett államiság sem létezett. Az íratlan alkotmány az állami berendezkedést meghatározó alapvető törvények és szokásjogok le nem határolt szöveve, amelyet a mindenkori hatalom, és azon belül a közhatalmat és állami kényszert alkalmazó intézmények mindennapi működése, különös hangsúllyal a bíróságok ítélkező tevékenysége tölt meg tartalommal. Az írott alkotmány bizonyos értelemben a történeti alkotmány tagadása, annak kifejezése, hogy a történeti alkotmányt felváltja egy kiszámíthatóbb, állandóbb és a hatalomgyakorlást legális korlátok közé szorító formula, a zárt jogrend, amelyen belül a szokásjogot a kodifikált jog uralma váltja fel, ha nem is szünteti meg.

Az alaptörvény fogalmának alkalmazása az alkotmány helyett mégis fontos üzenetet hordoz, beleillik abba a koncepcióba, ami az új konstitúció megalkotásához vezetett. Ebben a megközelítésben az alaptörvény azt jelenti, hogy feléled a közelebről nem definiált történelmi alkotmány, a magyar államiság ezeréves folytonossága, amit az illegitim uralom,

az idegen elnyomás alá kényszerült államiség megszakított volna 1944. március 19. és 1990. május 2. között – amint ezt az alaptörvény preambuluma kifejezetten hangsúlyozza. Innen szemlélve az alaptörvény kifejezi az újabb cezúrát: elfogadásával új korszak kezdődik, a magyar társadalom „újjászervezése”, a „centrális erőter”¹⁶ állami berendezkedése, a magyar állam lehető legnagyobb mértékű kiterjesztése a külföldi hatalmakkal szemben – legyenek azok államiak vagy gazdaságiak. Az alaptörvény tehát szándékoltan nem alkotmány és védeltsége sem olyan erős, mint egy valóságos alkotmányé. Ezt fejezi ki, hogy nem erősítette meg népszavazás, nem külön alkotmányozó testület alkotta meg, egy a törvények sorában; bár a legelső és a legfontosabb, nem önmagában, hanem a homályban tartott történelmi alkotmány keretei között érvényesül.¹⁷

Az alaptörvény államának szervezeti képe alig változott, az előzetes félelmek nem bizonyultak megalapozottnak, a berendezkedés nem mozdult el az elnöki vagy a félelnöki szisztéma felé, s ily módon a végrehajtó hatalom megerősítésére nem került sor. A hatalomszerkezet alappillérei nem változtak meg: nincs második kamara, nem szűnt meg az alkotmánybíróság, a berendezkedés maradt formális parlamentáris demokrácia, az államforma továbbra is köztársaság. A hatalommegosztás elve – mint erre utaltam – verbálisan bekerült az alaptörvénybe, de nincs ténylegesen intézményesítve, a hatalmi ágak közötti kapcsolatok sincsenek pontosan kidolgozva, ami azt jelenti, hogy az AB ez irányú hűszéves heroikus teljesítménye elveszni látszik. Ez nem tekinthető véletlennek, mivel a politikai cél a meghirdetett elvvel ellentétben éppenséggel a hatalmi ellensúlyok kiiktatása volt. Ennek summázata, hogy egyetlen hatékony hatalmi központ létezik – ami nem is tekinthető klasszikus értelemben elkülönült hatalmi ágának –, s ez nem más, mint az egybeépült törvényhozó és végrehajtó hatalom, amit az AB – a korábbiakban idézettek szerint – oly szemléletesen jellemezett. Az AB által leírt hatalmi helyzetnek éppen az az alkotmányjogi jelentősége, hogy felértékelődnek az alkotmányvédelem szervezetei, a tényleges kontroll-csatornák, a hatalommegosztás két fő pillére, az alkotmánybíróság és a bírói hatalom. Mielőtt ezekre rátérnék, szót kell ejteni az alaptörvényről magáról, hogy lássuk, miként jelenik meg benne az államhatalom új modellje.¹⁸

Az alaptörvény négy részre tagolódik.¹⁹ Az első rész: a nemzeti hitvallásnak elnevezett preambulumban, avítt, történelemszemléletében erősen torzított, dagályos szöveg, nacionalista túlzásokkal és a magyar történelem egyes szakaszainak hamis értékelésével. Nem is kellene ezzel az ideológiai egyveleggel foglalkozni, ha nem mondatna ki, hogy az alaptörvény rendelkezéseit a nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ez azt jelenti, hogy az ország „alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét” a Szent Korona testesíti meg. Hogy ez az alaptörvény konkrét, egyedi ügyre vonatkoztatva mit jelent majd az AB határozatának megformulázásakor,

ma még nehéz megjósolni. A második rész az alapvetés címet kapta, ebben szerepelnek az államhatalom gyakorlásának és a társadalmi berendezkedésnek legfontosabb szabályai. A korábbi alkotmánnyal való folytonosságra utaló megfogalmazások és tételek éppúgy fellelhetők itt, mint az eltérések és a hangsúlyeltolódások. A harmadik rész a szabadság és egyenlőség cím alatt a jogokról és a kötelességekről szól, a negyedik pedig az állam felépítéséről, az egyes főbb állami szervekről és működésük alapvető szabályairól. Ez utóbbiból vezethető le a hatalommegosztás modellje, annak fő jellemzői.

Az alaptörvény a hatalommegosztás ma is létező szerkezetét formálisan nem forgatja fel, de a hangsúlyváltások és intézményes változtatások iránya egyértelmű: az újradefiniált szerkezet az egybeépülő törvényhozó-végrehajtó hatalmi ág kiemelt, egyeduralkodó státuszát alkotja újra, ebben a tekintetben formálisan visszakanyarodva az 1989. évi reformalkotmányt megelőző időszakhoz, azzal a lényegi különbséggel, hogy formálisan nem intézményesíti az egyetlen párt/politikai erő vezető szerepét. Ez megfelel a centrális erőter politikológiai fogalmának: létezik ugyan a politikai pluralizmus és nem számolódik fel a versengő többpártrendszer, de a hatalom gyakorlásában egyetlen politikai centrum kizárólagos uralma érvényesül a jogrendszer teljes felületén, azáltal, hogy ez az erő alkotmányozó hatalommal bír. Az a paradox helyzet jött létre, hogy amikor az alkotmány kinyilvánítja, hogy az állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, maga a konstrukció megszünteti a hatalmi ágak korábban ki nem nyilvánított, de ténylegesen létező, messzemenően érvényesülő, és az alkotmánybíróság által elismert és kikényszerített intézményes és procedurális elválasztását.

Az államberendezkedés kinyilvánított elvei és értékei szintjén a változások egyrészt szimbolikusak, másrészt a lényegét érintő megfogalmazásbeli változtatások. Így például az ország elnevezése ezentúl nem Magyar Köztársaság, hanem Magyarország, ez a módosítás nem bír közvetlen alkotmányos jelentőséggel, de a váltás a köztársasági eszmétől való eltávolodást fejez ki. Ilyenformán ha az államforma királyságra változna, amit 2/3-os többséggel a parlament akadály nélkül megszavazhatna, az ország nevét nem kellene megváltoztatni. Nincs változás abban, hogy az állam jellegét az alaptörvény miként határozza meg, az továbbra is független, demokratikus jogállam. A jogállam tartalmát a szöveg nem bontja ki, ez a feladat az AB-re vár, s e tekintetben az elmúlt húsz év alkotmánybírósági joganyaga minden bizonnyal a jövőben is zsinórmértékül szolgál.

A népszuverenitás meghatározása viszont finomodott. A ma még hatályos szöveg szerint: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja” – amiből az következik, hogy a hatalomgyakorlás két formája között nincs értékkülönbség, a kettő egymás mellett, egymást kiegészítve létezik. Ezt az állampolitikai gyakorlatba nem sikerült átültetni, a rend-

szerváltás után az államhatalom gyakorlása igen gyorsan „visszakonzolidálódott”, az uralom elit-jellege a közvetlen demokratikus formákat szinte azonnal eliminálta. Ezt erősítette meg az AB több határozatában is, amikor kinyilvánította, hogy a népszavazás kivételes döntési forma. Ezt az alkotmánybírói tételt vette át az alaptörvény, egyértelmű helyzetet teremtve, amiben persze az a szintén AB által kimunkált tétel is megújíjj, hogy a népszavazás kivételes megvalósulási formájában megelőzi a képviselet általi döntést, annak tartalma a parlamentre is kötelező. Az új formula hallgat arról, hogy az általában vett hatalom vajon a népé-e? A választott definíció pontosságra törekedett, amennyiben nem a hatalom fogalmat használja, hanem a közhatalom kifejezést és ez kétségkívül egzaktabb. A szuverenitás tétel szerint így „A közhatalom forrása a nép”; ez összhangban van a képviseleti hatalomgyakorlás primátusával, és ez felel meg a modern polgári tömegdemokráciák többsége hatalomfelfogásának. Ebben a tekintetben azokhoz az országokhoz közeledtünk, amelyekben az alkotmány nem ismeri a népszavazás intézményét, vagy azt nagyon kivételes eszköznek fogják fel (NSZK, Egyesült Királyság). A néphatalom azonban mégis megjelenik, amikor a két hatalomgyakorlási forma meghatározásra kerül: „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Ez a megfogalmazás pontos tesz a két évtizedes vita végére, hogy mi a viszony a képviseleti és a közvetlen demokrácia között.

Döntő kérdés, hogy a törvényhozó hatalmat, mint a népszuverenitást hordozó erőközpontot ellensúlyozó intézmények szerepe hogyan alakul az új alaptörvényben. Az új berendezkedésben, amely az alkotmány megváltoztatását továbbra is a megszokott 2/3-os keretben tartja²⁰, ami biztosítja a többség korlátok nélküli hatalmát a kisebbség fölött, különös jelentőségre tesznek szert az államiságon belüli alkotmányos fékek és ellensúlyok.

A reformalkotmány a törvényhozó hatalom szerveként működő országgyűlést a köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerveként határozta meg, mint az állam központi intézményét. Az új alaptörvény az államhatalmi jelleget kiiktatja, és a parlamentet a legfőbb népképviseleti szerveként definiálja. Ez nehezen magyarázható megoldás, mivel a vázolt népszuverenitás konstrukciójának valójában az felel meg, hogy a parlament testesíti meg az államhatalom teljességét, a többi intézmény a parlamenti keretek között működik, a parlamentet korrigáló jogalkotói hatalommal csak a népszavazás rendelkezik, ám alkotmányt referendummal csak a parlament jóváhagyásával lehet módosítani. A törvényhozó hatalomtól függ az összes állami intézmény, nincs olyan rendelkezés, ami az alkotmányozó hatalmat a jövőre nézve korlátozná, vagyis nincs az alaptörvényben megváltoztatást tiltó klauzula. Eszerint a parlament az alkotmányban alakítja ki az elkülönült hatalmi intézmények hálózatát. Az alapvető alkotmányos intézményekre vonatkozó felsorolás kijelöli a hatalmi berendezkedés súlypontjait, amelyeket azonban az

alaptörvény – a kormány kivételével – nem definiál külön hatalmi ágaként. Ennek megfelelően az országgyűlés által intézményesített kiemelt hatalmi tényezők: a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Kúria, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék, a miniszterelnök és a Kormány.

A köztársasági elnök szerepköre alig változott, továbbra is kiegyensúlyozó, biztosíték szerepet játszik, kifejezi a nemzet egységét és örökdiik az államszervezet demokratikus működése felett; a végrehajtó hatalomban való részesedése is a kiegyensúlyozó szerephez kötődik és erősen korlátozott. A parlament-feloszlatási joggal csak szűk sávban élhet, azt elősegítendő, hogy az országgyűlés létrehozza a kormányzati hatalmat és konszenzus hiányában ne béníthassa meg a végrehajtó hatalom működését. E szerint az elnök akkor oszthatja fel az újonnan megválasztott országgyűlést, ha a miniszterelnöknek javasolt személyt negyven napon belül nem választják meg, illetőleg, ha az esedékes költségvetést március 31-ig nem fogadják el. Megszűnik az a lehetőség, hogy az elnök feloszlatja a parlamentet, ha az egy éven belül négy alkalommal megvonja a bizalmat a kormánytól – ez a lehetőség a konstruktív bizalmi szavazás intézményével nehezen volt összeegyeztethető és nem is volt életszerű. A költségvetés el nem fogadása viszont új invenció, kifejezetten a kormányfőt erősítő eszköz az esetleg széttagolódo parlamenttel szemben, növelendő a kormány súlyát, adott esetben fegyver a miniszterelnök kezében saját frakciójának fegyelmezésére is. Ugyanakkor a törvényhozó hatalommal szemben megmaradt az a köztársasági elnöki eszköz, hogy az elfogadott törvényt az alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az AB-nek, vagy megfontolásra visszaküldheti az országgyűlésnek. Ez utóbbi eszközök valóságos ellensúly-funkciót biztosítanak az elnöknek, ami akkor értékelődhet fel, ha a parlamenti többség és az elnök között értékrendbeli-ideológiai különbségek keletkeznek.

Az alaptörvény kimondja, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, a feladat- és hatásköre általános, vagyis kiterjed mindenre, amit az alaptörvény vagy más jogszabály nem utal kifejezetten más szerv hatókörébe. Ez az általános jelleg konstituálja a kormányzati hatalmat és adja meg a kormányfő cselekvési szabadságát. Változatlan a miniszterelnök alkotmányos szerepe: erős, kancellár-típusú kormány élén áll, amely a parlamenti többség bizalmától függ. Elmozdítását megnehezíti az erősen vitatott, de végül megtartott konstruktív bizalmatlanság intézménye, vagyis az a technika, hogy a bizalmatlansági indítványban meg kell jelölni a miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt és a bizalmatlansági indítvány elfogadásával egyúttal az új kormányfő is megválasztásra kerül. Az intézmény megtartását valószínűleg az magyarázza, hogy a végrehajtó hatalom stabilitását hatékonyan szolgálja. A miniszterelnöki kormányzás tehát fennmarad, a kormányfő pozíciója felértékelődik, amit az új csúcsmisztériumi struktúra még inkább hangsúlyoz. Ebben a keretben a miniszter – jogilag védett hatásköre

mellett – egyértelműen felelős a miniszterelnöknek, a kormány tagjaként pedig a parlamentnek.

A hatalommegosztás rendszerében a bíróságok az elmúlt húsz évben egyre hangsúlyosabban szerepeltek mint önálló hatalmi ág. Az AB több határozatában is kifejezte a bírói hatalom önállóságát, alkotmányos védettségét a parlamenttel és a végreható hatalommal szemben is. A bírósági igazságszolgáltatást az AB semleges, a politikai befolyástól mentes államhatalmi tényezőként védte, mint az állam demokratikus működésének egyik kiemelten fontos biztosítékát. Ezt a függetlenséget szolgálta a bírósági öngazgatás kiépítése a Horn-kormány időszakában. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) létrehozása – az összes, egyes részeiben megalapozott jogszociológiai kritika ellenére – fontos szerepet játszott abban, hogy a kormányzati szervek igazgatási úton történő beavatkozása a minimumra csökkent. Ennek azért van jelentősége, mert a konstrukció korlátozta az informális befolyás érvényesítését. Már a Kádár-korszak második felében, a hetvenes évektől kezdődően érvényesült a bírói függetlenség ethosza, a bírák kiválasztásában és a bírói tevékenységben a pártatlanság és a semlegesség elve. A végrehajtó hatalomnak meg kellett elégednie a sajátos igazgatási és jogpolitikai érdekek ügyészségi szervezeten keresztül történő érvényesítésével. Ennek is gátat szabott azonban a nyilvánosság elve, a garanciák intézményes és informális hálója. Az új alaptörvény a bírói hatalmat nem határozza meg önálló hatalmi ággként és ez már önmagában áruklódó, arra utalhat, hogy a hatalom a kivívott bírói hatalmi függetlenség csorbítására készül, nyitva hagyja az utat az igazgatási úton történő befolyás újrintézményesítése előtt. OIT sem szerepel immár az alaptörvényben, csupán az a kitétel, hogy a „bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában”. Ez hatalmas visszalépés, magyarrá fordítva azt jelenti, hogy megszűnik az autonóm bírósági öngazgatás, és a végrehajtó hatalom visszaveszi azt a jogkört, amit a késő Kádár-korszakban élvezett. A hatalom, amely nem tartja tiszteletben a kialakult politikai etikai szabályokat, amely egyeduralom kiépítésébe kezdett, visszabontotta a jogállam masszív építményét és a koncentrált állameszme szolgálatába állt. Félő, hogy megkísérli az igazságszolgáltatás befolyásolását mind a büntető igazságszolgáltatás terén, mind azokban a polgári jogvitákban, ahol az állam mellérendelt peres pozíciót foglal el. A bírák kinevezésének befolyásolásán keresztül, hatékony humán erőforrás nyilvántartások felhasználásával a hatalom rejtett, rafinált, igen áttételes, de annál hatékonyabb informális hatalomra tehet szert, és az igazságszolgáltatást a társadalom aktív egyedeinek féken tartására, megfélemlítésére és szélső esetben ellehetetlenítésére használhatja fel. A bírósági autonómia visszavétele valóságos orwelli látomásokat idéz. Hogy ez nem csupán túlzás, megalapozatlan félelem vagy fantazmagória, igazolja az, hogy az alaptörvény elfogadásának folyamatában az utolsó pillanatban került be a szövegbe az a kitétel, hogy a kúria elnöke kivételével – akit a

parlament nem rövidebb időre, mint kilenc évre választ – a bíró jogszolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.²¹ A bírói hatalom relativizálása az egyik legnyilvánvalóbb támadás a kialakult jogállami felépítménnyel szemben, amit csak az AB alkotmányi szerepkörének átalakítása múl felül.

Az ügyészséget nem tekinthetjük külön hatalmi ágának, és az alaptörvényben sem történik ez irányban elmozdulás. Az ügyészi szervezet relatív függetlenségét a legfőbb ügyésznek a parlament általi kétharmados többségű megválasztása biztosíthatja, eltekintve az informális befolyási mezőktől. Megszűnt a legfőbb ügyész interpellálhatósága, a parlamentben felvetődő kérdésekre azonban továbbra is válaszolnia kell és évente köteles a törvényhozó hatalomnak a működéséről beszámolni. Az alaptörvény az ügyészeknél is bevezette a korhatár szerinti nyugdíjazást, aminek a jelentősége nem éri el a bírák esetét, mivel a hatalmi ági védetség itt nem olyan feltétlen, de természetesen a vezetői szint átalakítása ebben a szférában is a lopakodó autokráciát idézi fel.

Az állampolgári jogok biztosai szintjén egyfelől alkotmányos megszorítást tapasztalhatunk, másrészt az ombudsman alkotmányvédelmi kezdeményező funkciót kapott. Az új megfogalmazás szerinti „alapvető jogok biztosa” mellett a többi biztos funkciókat betöltő személy (nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok és a jövő nemzedék érdekeinek védelmét őrző biztos) tisztségüket helyettesi státuszban látják el, ami nemcsak szociológiai, hanem jogi alárendeltséget is jelenthet. Fontosabb ennél, hogy az alaptörvény nem említi az adatvédelmi biztost, ami arra utal, hogy ez a funkció nem értékelődött fel, sőt. Az információs jogvédelem súlyos sérelmét jelentené az adatvédelmi biztos hivatal megszüntetése vagy lényeges korlátozása.

Az alkotmányos ellensúlyt betöltő intézmények között kell említenünk az Állami Számvevőszéket (ÁSZ), a Költségvetési Tanácsot (KT) és a Magyar Nemzeti Bankot (MNB). Mindhárom szerv a közpénzügyek terén és a költségvetési folyamatokban játszik kiemelt szerepet és ebben a funkcióban a végrehajtó hatalom kiegyensúlyozására alkalmas intézmények a hatalommegosztás rendszerében. Az alaptörvény államról szóló fejezetében külön rész tartalmazza a közpénzek témakörét, szervezeti-intézményi és eljárásrendi szabályait – ez a témakör korábban nem szerepelt az alkotmányban. Itt kerül megfogalmazásra az MNB szerepköre, amelyben nincs lényeges változás. Az viszont új, hogy az MNB-t is korlátozza a 2/3-os szabály, mivel a szervezet és a működés részletes szabályainak elfogadását 2/3-ossá tették, ami azt jelenti, hogy a hivatalban levő kormány meghosszabbítja a befolyását arra az időszakra is, amikor már nincs hatalmon. Az ÁSZ költségvetési ellenőrzési feladatköre érzékeny pontokon változott, de a szabályozás fontos elemei nem az alaptörvénybe kerültek, hanem a sarkalatos törvénybe utaltattak. A 2008-ban létrehozott, az állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testület, a KT az alkotmány szintjére került intézmény,

de veszített a függetlenségéből, és immár az országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szervvé minősül, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, s egyúttal vétőjogot kap a költségvetés elfogadásának a folyamatában. Az alaptörvény ugyanis előírja, hogy a parlament nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeként az államadósság meghaladná a teljes hazai termék felét. Mivel ez a távoli jövő, az alaptörvény azt is előírja, hogy amíg az államadósság meghaladja ezt a szintet, a parlament csak olyan költségvetést fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékéhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ennek a szabálynak a betartását a konzervatív államfilozófia nem politikai célként fogalmazta meg, hanem a jövő kormányzatait is korlátozó alkotmányos előírásként. A KT ezen a ponton válik kormánybuktató tényezővé, mivel a vázolt alkotmányos előírások nem-teljesítése esetén megtagadhatja a hozzájárulását a költségvetés elfogadásához. Ha pedig – mint láttuk – a parlament nem fogadja el a soron következő éves költségvetést március 31-ig, a köztársasági elnök feloszlathatja a parlamentet. Mivel a közgazdasági fogalmak értelmezésében a szakértők között is hatalmas különbségek lehetnek, a KT kezébe alkotmányos fegyver került, amelyet a köztársasági elnök sűthet el politikai mérlegelési jogkörében.

Az önkormányzatok alkotmányos helyzete a részletszabályok tükrében lényeges változáson ment keresztül. Mivel álláspontom szerint a helyi önkormányzat nem része a hatalommegosztás rendszerének, (nem tagadva ezzel az autonómia és az önálló hatáskör alkotmányos védelemre méltóságát), e kérdéssel itt nem kell részletesen foglalkozni. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a helyi önkormányzatok államon belüli helyzete olyan irányba mozdult el, ami a modern államfejlődés szükségleteit fejezi ki. Hogy e tekintetben mennyire lendül át az intézményi átalakulás a túlsó oldalra és mennyiben szolgálja az öncélú központosítást, a hatalomkoncentrációt és a pénzügyi kiszivattyúzást, nehéz az alaptörvény szövegéből levezetni. Az aggályok megalapozottak lehetnek, különösen azon a ponton, hogy a megyei kormányhivatalok vezetői önkormányzati rendeletet alkothattak a hatáskör címzettjének mulasztása esetén. Ez a kormánynak korlátlan beavatkozást jelent az önkormányzatok működésébe, különösen akkor, ha a kormánynak lojális közigazgatási bíróságok ilyen irányú tevékenységét jogszabályokon keresztül ebbe a mederbe terelik. A parlament jogalkotó hatalmával szembeni fékek felszámolása esetén ez a forgatókönyv egyáltalán nem zárható ki.

Ezen a ponton jutunk el a rendszerváltás utáni alkotmányfejlődés ciklusához, a kialakult jogállamiság teljes kiüresedéséhez. Mint láttuk, a reformalkotmány legnagyobb vívmánya a hatékony alkotmányvédelem, az alkotmánybíróságnak a törvényhozást ellensúlyozó szerepe és aktív, kompromisszumot nem ismerő, többnyire konzekvens és pozitív alkotmányfejlesztő tevékenysége. Az első támadást az alkotmányvédelem akkor szenvedte el, amikor lehetővé vált, hogy az alkotmánybírákat a

parlamentari többségen belül egyedül a Fidesz-frakció támogatásával lehessen jelölni és az így szelektált jelölteket a kétharmados többséggel megválasztani. A korábbi jelölési rendben a frakciók egyenlő arányban voltak jelen a jelölést előkészítő bizottságban, ami azt jelentette, hogy konszenzuskényszer intézményesült, egyik politikai oldal sem érvényesíthette szempontjait a másik fél beleegyezése nélkül. Ez a konszenzuskényszer iktatódot ki és nyílt meg a lehetőség az AB informális átpolitizálása előtt. A második korlátozás akkor született meg, amikor a parlament, élve a 2/3-os hatalommal, szűkítette az AB hatáskörét azzal, hogy egyes költségvetési és pénzügyi törvényeket csak akkor semmisíthet meg, ha azok tartalma az élethez és az emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti. A felsorolásból a tulajdonhoz való jog védelme hiányzik, és ez tette lehetővé, hogy amikor az AB a végkielégítésekre visszamenőlegesen kivetett 98 százalékos adót alkotmányellenesnek minősítette, a kormányzat alkotmánymódosítással az adót újra intézményesítse. Ez a döntés az AB hatáskörének súlyos korlátozását jelentette, de még mindig széles út maradt nyitva az alkotmányvédelem előtt, hiszen a felsorolt jogok sérelme könnyen összefüggésbe hozható a tulajdonhoz való jog sérelmével. Így a törvényhozó és a végrehajtó hatalom leghatékonyabb korlátját jelentő alkotmányvédelmet teljes mértékben át kellett alakítani ahhoz, hogy ez a korlát leértékelődjön a hatalmi ágak rendszerében.

Ennek eszköze a populáris akció kiiktatása, azaz annak a lehetőségnek a megszüntetése, hogy az alkotmánybíróság eljárását bárki kezdeményezhesse. Az alaptörvény az utólagos normakontrol kezdeményezését súlyosan korlátozta: ilyen indítvánnyal személyes érintettség nélkül, vagyis elvi-alkotmányossági alapon az új szabályozás szerint csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. A kormány e jogköre csak a ciklusát megelőző jogszabályok tekintetében merülhet fel, ám itt is funkciótlan, mivel a korrekciót jogalkotással is elvégezheti. A képviselők egynegyede túlzottan magas követelmény, ami elaprózott ellenzék és kibékíthetetlen ideológiai ellentétek esetén az alkalmazhatóságot kétségessé teszi. Marad az alapvető jogok biztosa, ám a biztos egyéni mérlegelési lehetősége nem mérhető ahhoz, hogy eddig az állampolgárok vagy csoportjaik szabadon vehették igénybe az alkotmányvédelmet. A populáris akció általánosságának helyébe a szelektált és procedurális megnehezített alkotmányvédelem lép, sűrűre font szűrő beépítésével: az AB az új modellben egyedi bírósági eljárásban a bíró kezdeményezésére vizsgálhatja felül az adott ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságát. Ez a bíró kompetenciájába utalt eszköz nyilvánvalóan nem egyenértékű az általános eljárás-kezdeményezési joggal. Az alkotmányjogi panasz szín-

tén az egyedi ügyben hozott bírósági vagy más hatósági határozathoz kapcsolódó egyedi jogérvényesítési eszköz, ami feltételezi az eljárás jogerős lezárását és csak azt követően vehető igénybe. Ez az eszköz így nagyfokú időbeli eltolódást foglal magában, ami erősen késleltetett jogérvényesítést jelent. Ez a már létező eszköz sem pótolja azonban a közvetlen AB-hez fordulás lehetőségét. A populáris akció pótlékkaként szereplő egyedi, állampolgári és egyéb jogalanyok rendelkezésére álló lehetőségek nem oldják meg azokat a jogsérelemeket, amikor közvetlen egyedi jogérvényesítési lehetőség nincs, de a szabályozás áttételesen – például egy jövőben bekövetkező állapotból eredően – érinti az egyéni vagy kollektív jogokat, vagy általában véve az emberi és állampolgári jogokat. Példaként a választójogi szabályok alkotmánysértő megváltoztatását hozhatjuk fel: ebben az esetben főszabályként nincs mód az egyedi kereshetőségre, ám a közvetett érintettség a szabadságjogok és a politikai jogok terén megállapítható.

A korlátozás mellett az alaptörvény új hatásköröket biztosít az AB-nek. Ezek között a legfontosabb az AB-nek a bírósági határozatok alkotmányosságának vizsgálata, ami az AB-t a bírói hatalom feletti szuperfórummá alakítja át. Nem arról van tehát szó, hogy szűkül az AB hatásköre, ahogy ez a közbeszédben megfogalmazódik, hanem arról, hogy az alkotmányvédelem a hagyományos procedurális és kazuisztikus bíráskodás irányába megy át, vagyis alapvető alkotmányos helye és szerepe változik meg.

Az AB jogkorlátozását, a korábbi demokratikus hatalomellenőrző szerep drasztikus felszámolását a költségvetési korlát alkotmányba foglalása koronázza meg. Ezt a korlátozást nem az AB-ről szóló 24. cikkben találjuk meg, hanem a közpénzekekről szóló részben, a 37. cikk alatti szövegben.²² A korlátozás annak ellenére került be az új alaptörvénybe, hogy azt a bevezetésekor ideiglenesnek szánták és a végkielégítésekre az adót ismételten bevezették. Ez a lépés azonban nem bizonyult hatékonynak, miután az AB a visszamenőleg kivetett végkielégítés-adót másodjára is alkotmánysértőnek találta, az aktuális adóév előtti év kivételével – igaz a még hatályos korábbi alkotmány módosítás alapján –, miután a visszamenőleges jogalkotást az emberi méltóságba ütközőnek minősítette. Az AB hatáskörének az államadósság egy adott szintjéhez kötése magyarra fordítva azt jelenti, hogy a hatalom felmentést kap az alkotmányosság követelménye alól a kivételeken túli körben és arra az időszakra, amíg az AB az alkotmánysértést kivételekbe utalt körben találja megalapozottnak. Ez a felfogás az alkotmányosság felfüggesztését jelenti egy nehezen definiálható és pontatlan közgazdasági tétel alkotmányba foglalásával, sutba dobva a jog egyik legfontosabb elemét, a kiszámíthatóságot.²³

Itt a kör bezárul: megállapíthatjuk, hogy befejeződött a jogállamból levezethető, és immár közvetlenül az alaptörvénybe írt hatalommegosztási modell felszámolása. Egyetlen hatalmi mező maradt: a centrális erőter

uralma alá került egybeépült törvényhozó-végrehajtó hatalom, amellyel szemben eszköztelenül maradtak a munkavállalói és a civil társadalmi szervezetek. Kérdés, hogy a megerősödött állammal szemben az új alaptörvény rendszerében milyen módon képesek megvédeni a társadalmat a diktatórikus hajlamú szélsőségesektől?

Jegyzetek

- ¹ E kifejezés használatát az indokolja, hogy érzékeltessük: 1989 októberében az akkor hatályos alkotmányszöveg radikális átépítésével új alkotmány született, egy rendszerváltó társadalmi-gazdasági reformfolyamat végén és eredményeként.
- ² A kétharmados többségi szabály már az eredeti 1949. évi alkotmányban is szerepelt. Akkor formálisan még élt a többpártrendszer, de a szabály az összes későbbi politikai változást túlélte, voltaképpen a legstabilabb alkotmányos intézménynek minősül.
- ³ A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat idézi a korábbi állásfoglalást.
- ⁴ 53/1991. (X. 31.) AB határozat. A határozathoz Ádám Antal és Vörös Imre alkotmánybírák különvéleményt fűztek, mivel a végrehajtó hatalom túlzott igazgatási befolyását állapították meg és ezen az alapon további garanciákat tartottak szükségesnek a bírói hatalom érvényesüléséhez. Abból kiindulva, hogy „A hatalommegosztás és az ebből eredő bírói függetlenség elve olyan nagy jelentőségű alkotmányos elv, amelynek érvényesülése alkotmányos garanciák megfogalmazását kívánja meg”, arra a következtetésre jutnak, hogy az igazságügyi miniszter a jogszabályi keretek között olyan beavatkozási lehetőségekkel és igazgatási jogkörökkel rendelkezik a bíróságok irányában, amely jogosítványok „sértik a bírói függetlenség alkotmányos alapelvét, ezért alkotmányellenesek”.
- ⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat. „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényességi óvás jogintézménye alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényességi óvás emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket 1992. december 31-i hatállyal megsemmisíti. Azokat a büntető eljárási szabályokat azonban, amelyek szerint a törvényességi óvás alapján terhelre kiható hatállyal a jogerős határozatban megállapítottnál hátrányosabb rendelkezést lehet hozni, az Alkotmánybíróság e határozat közzétételének napjától semmisíti meg.” A határozat indoklásában az AB részletesen taglalja a jogállamiságból következő államszervezeti alapelveket: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát, ezért a jogállam fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejti ki. Noha az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez nem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekinti, s az alapelveknek pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet szánna. Az Alkotmányban tételesen szereplő

jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.”

Ez a nagyjelentőségű alkotmányértelmezési alapvetés az AB későbbi tevékenységének egyik sarokpontját képezi.

- ⁶ 2/1993. (I. 22.) AB határozat. A népszavazási törvény (Nsztv.) megsemmisítését az AB a következő érveléssel indokolta: „Az Alkotmánybíróság az értelmezés során megállapította, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Nsztv.-nek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal. Az Alkotmánybíróság [...] az indítvány kapcsán, de annak kereteit túllépve, hivatalból megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását és felhívta az Országgyűlést jogalkotói feladatának teljesítésére. A népszavazás intézményének újraszabályozása során – az Országgyűlés feloszlásának kimondásán kívül is – indokolt megvizsgálni az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket abból a szempontból, hogy azok népszavazásra bocsátása összeegyeztethető-e az Alkotmány rendelkezéseivel.”

- ⁷ Így például az AB következetesen a hatalommegosztás rendszeréből vezette le az országgyűlés jogértelmezési hatáskörének korlátait: Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában rögzítette, hogy jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Országgyűlés jogszabály-értelmező elvi állásfoglalásának kötelező ereje és személyi hatálya a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvei szerint állapítható meg.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti, nem pedig hierarchikus alá-fölérendeltséget. A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom viszonyából következik, hogy az Országgyűlés jogszabálynak nem minősülő jogértelmezése sem a bíróságokra, sem a büntető eljárásban részt vevő egyéb hatóságokra nem kötelező. A hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág; az elvi állásfoglalásban történő jogszabály-értelmezés csupán az Országgyűlésre magára és szerveire nézve kötelező. Az ennél tágabb címzett körre az Országgyűlés a törvényi rendelkezések értelmezésére a legális (törvénnyel való) jogértelmezést veheti csak igénybe. Lásd: 41/1993. (VI. 30.) AB határozat.

- ⁸ Különösen a népszavazásra vonatkozó határozatok esetében figyelhető meg az egyes döntések közötti ellentmondások szövevénye, ami csak részben magyarázható az egymásra épülő szabályozási következetlenségekkel, és ily módon arra vezethető vissza, hogy maga az AB értékelte át a közvetlen demokráciára, annak alkotmányos helyére vonatkozó álláspontját.

- ⁹ 50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

(2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(4) A bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek.

(5) A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról

és javadalmaszásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

- ¹⁰ A határozat megállapítja, hogy az ellenőrző szervek kiemelt funkcióval bírnak a hatalmi torzulások kialakulását megelőzendő: „A parlamenti ellenőrzés szervei – közöttük a parlamenti biztosok hivatalai – a mai parlamentáris rendszerű állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák. Ez az igény és követelmény a modern demokráciákban általánosan megjelenik, tekintettel a közigazgatás rendszerint szakismeretben, létszámában, államvezetési tapasztalatokban és technikában is megnyilvánuló informális »túlhatalmára«, illetőleg az abban rejlő veszélyekre.”
- ¹¹ *Egyetlen kivételként maga az AB hivatkozik az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény bevezető mondatára, amely szerint a törvény megalkotására „a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása” érdekében kerül sor. Lásd: 2/2002. (I. 25.) AB határozat.*
- ¹² Az eljárást kezdeményező utólagos normakontroll keretében kérte vizsgálni az alkotmánybírósági törvény 29. §-ának alkotmányosságát, nevezetesen, hogy a hatalommegosztás elvét sérti az a rendelkezés, miszerint „Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg.” Az indítványozó szerint az alkotmány-nak az AB-re vonatkozó szabályozásából és az alkotmánybírósági törvény preambulumból az következik, hogy az AB önálló hatalmi ág, s mint ilyen az ügyrendjét maga kell, hogy meghatározhassa, s erre tekintettel az ügyrendre vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányellenes.
- ¹³ Léteznek olyan megközelítések, amelyekben az önkormányzatok az állammal szemben önálló hatalmi ágat képeznek. Ez lehet egy politológiai elemzés következtetése és mint ilyen, védhető is, mert kétségtelen, hogy a helyi-területi hatalom elkülönült hatalmi mező és a központi hatalommal szemben relatív önállóságra tehet szert, válsághelyzetekben át is veheti a dezintegrálódó központi hatalom egyes funkcióit. Közjogi értelemben azonban nem rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben ellensúlyt képező jogokkal, túl azon, hogy a választópolgárok helyi közösségének önkormányzashoz való jogát az államnak tiszteletben kell tartania. Ezt fejezte ki a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény 4. § (1) bekezdés a) pontja utolsó fordulata, ami szerint a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen az országgyűlési képviselői megbízatás. Az önkormányzati rendszer megalkotásakor, 1990-ben az alkotmányjogi filozófia az önkormányzatoknak az állammal szembeni autonómiáját nem tagadta, a relatív elválasztás ebbe az irányba történő elmozdulást nem zárta ki. A további alkotmányfejlődés azonban más irányt vett. A polgármesteri tisztségnek a parlamenti képviselőséggel való összeférhetőségét lehetővé tevő 1994. évi törvenymódosítás szociológiai szinten kétségkívül gyengítette az önkormányzatiságnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztását. Jogilag a törvényhozó hatalomnak az önkormányzatokkal szembeni eszközei korlátozottak, nincs közvetlen irányítási lehetőség, ebben a jogállami alkotmány konzekvens, nem megengedő. A parlament és a kormányzat intervenciószabadsága normatív keretek közé szorított, a kormány nem kerülhetett közvetlen irányítói, de még törvényességi ellenőrzési pozícióba az alkotmányosan védett

önkormányzatokkal szemben. A felosztási jog szintén körülhatárolt, gyakorlása megszabott eljárásrendben történik, az AB közbeiktatásával. Az új alaptörvény ezt az egyensúlyt az állam javára alakítja át.

- ¹⁴ Amit az AB ki is használt, hogy azután később az értelmezésben „visszatérjen” és – működésének történetében először – kilépett a politika-semleges szerepkörből és túlterjeszkedett hatáskörén; azzal a huszárvágással, hogy a „szociális népszavazás” ügyében megkülönböztette a költségvetés kiadási és bevételi oldalához tartozó tételeket, az utóbbi körben feloldotta az alkotmányos tilalmat.
- ¹⁵ A 2011. december 31-éig hatályos alkotmány szerint: 77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye. Az 1949-ben elfogadott eredeti alkotmány-szöveg – a népet leszámítva – tartósan bizonyult: 71. § (1) Az Alkotmány a Magyar Népköztársaság alaptörvénye.
- ¹⁶ Az kifejezés Orbán Viktor pártelnök és frakcióvezető elhíresült kótcsei beszédében kapott különös hangsúlyt. Jobban megértjük az alaptörvény hatalomberendezkedését, ha felidézzük az ott elhangzottakat: „S most vessünk egy pillantást a magyar politika párterőterére is. Magyarországon a legutóbbi időkig egy duális párterőtér alakult ki. [...] A legutóbbi időkig valóban ez a duális erőter jellemezte a magyar politikai viszonyokat. Napjainkra azonban megszűnni látszik a rendszer dualitása, s egy centrális politikai erőter van kialakulóban, ami egyrészt a jobboldali konjunkciónak, másrészt a mi megerősödésünknek köszönhető. Hogy így néz-e majd ki ez a politikai erőter a választásokat követően is, azt nem tudom, csak szeretném, ha így nézne ki. Annyi azonban bizonyos: megvan a reális lehetősége annak, hogy a magyar politika következő tizenöt-húsz évét ne a duális erőter határozza meg, amely állandó értékvitákkal, megosztó, kicsinyes és fölösleges társadalmi következményeket generál. Ehelyett huzamosan létrejön egy nagy kormányzó párt, egy centrális politikai erőter, amely képes lesz arra, hogy a nemzeti ügyeket megfogalmazza – és ezt nem állandó vitában teszi, hanem a maga természetességével képviseli.” (<http://www.hirextra.hu/2010/02/18/megorizni-a-letezes-magyar-minoseget-orban-kotcsei-beszede-szorol-szora/>)
- ¹⁷ Innen már csak egy lépés az államforma megváltoztatása és a királyság visszaállítása. Ez jelentené a történelmi Magyarország igazi restaurálását, a magyar kultúrnmzet szimbolikus határainak visszaállítását. Ide nincs közvetlen átvezetés, de a kormányzóság intézményesítése már nem utalható a fantazmagóriák világába.
- ¹⁸ Az alaptörvény nyelvezetét elemezve és szerkezetét áttekintve előtűnik, hogy a ma hatályos alkotmány sorvezetőként szolgált, mintegy kiinduló alapként. Megalkotói, ahol lehetett, nemcsak a konstrukciót őrizték meg, hanem a konkrét mondatokat és szófordulatokat is. A szövegváltozások olykor nagyon árulkodóak.
- ¹⁹ Meg kell jegyezni, hogy az alaptörvény szerkezeti megjelenítése nem szolgálja az áttekinthetőséget, a számozás nem folyamatos. Az Alapvetés című fejezet az abc nagybetűivel jelölt cikkekre tagolódik A-tól T-ig, a Szabadság és felelősség című fejezet római számokkal jelölt cikkekre van tagolva I-től XXIX-ig, az Állam címet viselő rész arab számokkal van cikkekre osztva 1-től 54-ig, míg a záró négy rendelkezés arab számozása nélkülözi a „cikk” megjelölést. Mindez azt eredményezi, hogy a szöveg idézése nehézkes és nehezen követhető. A választott technika a közérthetőséget nem szolgálja.
- ²⁰ Az S) cikk szerint: „Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság

vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

- ²¹ Jelenleg a szolgálati jogviszony a 70. életév betöltéséig tart, de ezt nem az alkotmány határozza meg, hanem a bírósági törvény. A szolgálati idő drasztikus lerövidítése mellett semmiféle racionális érv nem hozható fel, ellenkezőleg: a 62 éves jelenlegi korhatár érvényesítése a bírói kar legtapasztaltabb részét iktatja ki, s hangsúlyosan a vezető pozícióban tevékenykedő bírákat. Ez durva beavatkozás egy független hatalmi ág működésébe, s mint ilyen, nyilvánvalóan alkotmányellenes. Mivel a korhatár meghatározása a kétharmados szervezeti törvénybe illeszkedik és a kormányzat ilyen többséggel rendelkezik, a korlátozást e törvény módosításával is bevezethette volna. A korlátozásnak az alkotmányba való beemelését csak egyetlen körülmény magyarázza, nevezetesen, hogy az AB alkotmányossági ellenőrzése alól mentesüljön. Több, mint átlátszó alkotmányozási lépés. A helyzetet jól jellemzi, hogy a KDNP kormánypárti képviselője, Rubovszky György, az új előírás parlamenti bizottsági vitájában megjegyezte, hogy e lépés „nyílt támadás a testület ellen”. Lásd: (<http://www.168ora.hu/itthon/feszultseg-a-koalicioban-a-kdnp-kiakadt-a-fideszre-73439.html>).

- ²² 37. cikk ide vonatkozó két bekezdése:

(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

(5) Az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.

- ²³ Fel lehet tenni azt a kérdést, hogy mi a helyzet akkor, ha az államadósság a hazai össztermék fele körül mozog és az egyik évben 50% alá kerül, majd azt meghaladja és így tovább. Az AB döntési kompetenciája évenként fog változni? Az ilyen szabályozás nyilvánvalóan nem felel meg a jogállamiság legelemibb követelményeinek sem.