



Sulyok Márton gyakornok,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulságok

Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) székházában 2011. március 4-én pénteken került megrendezésre egy nemzetközi szakértői konferencia az alkotmányozásról, melyet a Magyar Tudományos Akadémia és az Alkotmánybíróság szervezett a Külügyminisztériummal együttműködésben.¹

A konferencián - melyet Trócsányi László, a Magyar Köztársaság párizsi nagykövete, volt alkotmánybíró moderált - hazai politikusok és jogtudósok mellett francia, román, német és lengyel-amerikai politikusok, jogászok és más szakemberek - saját országaik példáin keresztül - mondhatták el véleményüket a magyar alkotmányozásról, és az abban rejlő lehetőségekről, veszélyekről. Ezen szakértői vélemények lényegét ismerteti ez az írás, illetve második részében a magyar alkotmányozás ügyében érintett nemzetközi szakértői testület, a Velencei Bizottság, 2011. március 28-ai Véleményének vonatkozó részeit is bemutatja a Kormány által feltett három, a szakértői konferencia előadói által is érintett, súlyponti kérdés (alapjogvédelem, normakontroll, actio popularis) megítéléséről.

1. Kell-e új alkotmány?

A konferencia tulajdonképpen mottójaként Szájer József EP képviselő beszédéből ragadnék ki egy részletet e bevezetőben, aki a sokak által a demokrácia atyjának tekintett Thomas Jefferson egy gondolatát parafrazálta saját, az ország, valamint alkotmányunk léthelyzetére.

¹ A konferencia rövidített összefoglalója megjelent in: Alkotmánybírósági Szemle, 1/2011, 122-124

Mint mondta, azzal az előkérdéssel kapcsolatban sokat lehet vitázni, hogy *kell-e új alkotmány*, sőt sokan óvnak minket attól, hogy hozzányúljunk. Szájer Jefferson szavaival zárta beszédét: „*Vannak, akik vallásos imádatlal kezelik az alkotmányt, [...] ember feletti bölcsességet tulajdonítanak neki, és úgy tekintenek rá, [...] hogy nem módosítható. [...] Ismertem azt a korszakot, de az más volt, mert a mai nap tapasztalata akkor még nem volt ismert. [...] Ne legyünk kishitűek, hogy az egyik nemzedék kevésbe lenne alkalmas saját dolgairól gondoskodni, mint a másik.*”

2. Az alkotmány nem csak jogi, hanem politikai dokumentum

A tudományos konferencia megnyitó beszédében **Trócsányi László** hangsúlyozta annak fontosságát, hogy *az alkotmány nem csak jogi, hanem politikai dokumentum is* tehát ennek okán mind jogászok mind politikusok részvétele és párbeszéde is szükséges a nemzeti alkotmány elfogadásának nemzeti ügyében. Az előadó hangsúlyozta, hogy *„az európai kontextusban az egyes nemzeti alkotmányok szerves egységet alkotnak, a nemzeti alkotmányoknak a különbözőségük ellenére harmóniát kell alkotniuk. A nemzeti alkotmányoknak kifejezésre kell juttatniuk azt az alkotmányos örökséget, amely az európai bíróságok elismernek és védelmeznek. [Ezen okoknál fogva tehát] az új magyar alkotmánynak egyszerre kell magyarnak és európainak lennie*” - zárta megnyitóját Trócsányi László.

Az üdvözlő beszédek sorában **Pálinkás József** MTA elnök következett, aki megnyitó előadását az alkotmány ideiglenességének és véglegességének problematikájával indította. Mint mondta, az 1989-es alkotmány önmagát explicite deklarálja ideiglenesnek preambulumban, és hangsúlyozta: a megszerzett kétharmados többséggel kijelenthetővé vált, hogy felszámolva az ideiglenességet végleges alkotmány elfogadása a cél. Pálinkás elnök úr utalt arra is, hogy nem szabad megfélemlkezni arról, hogy *az alkotmányozás nagy felelősség*, hiszen vannak olyan államok, amelyek alkotmány elfogadásával jönnek létre. Beszédének zárógondolatával annyiban egészítette ki Trócsányi nagykövet úr által az alkotmányok egyben politikai és jogi jellegéről mondottakat, hogy pont ennek okán válik szükségessé, hogy *a politikai és jogi akarat legpontosabb megjelenítése végett a lehető legszélesebb körű konszenzusra kell törekedni.*

3. Milyen alkotmány szülessen?

Az előadók sorában Szájer József EP képviselő és a Nemzeti Konzultációs Testület vezetője következett, aki az új alkotmányt szövegező bizottság elnökeként az alkotmány szövegjavaslatának elkészítésére is felhatalmazást kapott.

Szájer József felsorolta azokat az érveket, amelyek egy új alkotmány megalkotását szükségessé teszik. Szerinte a jelenlegi alkotmány címe, neve és tartalma egy túlhaladott korszakhoz láncolja az országot, és egy jogállamiságra épülő rendszerben megengedhetetlen, hogy az alkotmány születése és ezáltal eredete az *ancien régime*-re, ez esetben a kommunista diktatúra idejére nyúljon vissza. Hozzátette, hogy mindez persze nem azt jelenti, hogy nem lenne ma demokrácia Magyarországon, hiszen 1990-ben szabad választások voltak.

Mint fogalmazott: 1990-ben az akkori ellenzék azt képviselte, hogy az alkotmány és az ország életét érintő kérdéseket az első szabad választások után döntenek el; ez azonban nem valósult meg. A képviselő úr kiemelte az Alkotmánybíróság (AB) intézményes szerepének fontosságát, az elmúlt 20 évben az AB az alkotmány értelmezése és az AB által nyújtott alkotmányvédelem pótolta az új alkotmány hiányát. Térségünkben Magyarország volt az egyetlen olyan posztkommunista ország, amely az elmúlt 20 év során megannyi törekvés dacára nem volt képes új alkotmány elfogadására. Ezek alapján nyilvánvaló, hogy mivel ilyen *quasi ex lex* állapot is csak ideiglenesen tartható fenn, ezért az önmagát *expressis verbis* ideiglenesnek deklaráló alkotmányt is felül kell vizsgálni.

Szájer József kitért azon kérdés tisztázására is, hogy az előkérdés megválaszolására építve *milyen alkotmány születhet Magyarországon?*

Mint ismertette, egy 2011-ben születő alkotmány már nem lehet olyan, mint amit 1990-ben el lehetett volna fogadni, hiszen a mai világ problémáinak is meg kell jelennie egy ilyen új alkotmányban. A jognak követnie kell a társadalom változását. Nem hagyható ki a modern alkotmányok szövegéből a mindenkori kormányok kezét megkötő eszköz, amely meggátolja, hogy a jövő nemzedékek előtt felélje a gazdasági forrásokat. Példaként a nyugat-európai országokat is sújtó gazdasági válságot említette, az államadósság, a felelőtlen gazdálkodás nehéz helyzetbe sodort olyan országokat, mint Írország vagy Görögország. Azt is hozzátette, hogy hazánk esetében ezeket a garanciákat szerinte sokkal szigorúbban kell megfogalmazni, nagymértékű államadósságunk miatt. Szájer megjegyezte továbbá, hogy nem vonhatjuk ki magunkat a felelősség alól olyan rendelkezések megalkotásában, amelyek a jövő nemzedékek iránti egyéb felelősséget tartalmazzák, pl. természeti erőforrások felélésének

tilalmával kapcsolatosan, hiszen a fenntartható természeti és gazdasági fejlődést nekünk kell biztosítani az eljövendő generációknak.

Az EP képviselő ismertette továbbá az alkotmányelőkészítők azon elképzelését is, hogy az alapjogok hathatósabb védelmében az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) -- mint a XXI. sz legmodernebb emberi jogi dokumentuma -- legyen a „magyar Bill of Rights lista” alapja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben a magyar alkotmány által nyújtott alapjogi védelem erősebb, akkor ne azt kelljen alkalmazni. Az alkotmányos hagyományok értelmében az alkotmányozó meg kívánja tartani a magasabb magyar védelmi standardokat, pusztán egy friss nemzetközi dokumentumra kívánja alapozni az alapjogvédelem alkotmányi struktúráját.

Ami az államszervezet reformját illeti, Szájer kijelentette, hogy a legkonzervatívabb szervezeti rendszert kívánják kialakítani, mely körben a hatalmi ágak, intézmények közötti viszonyok rendezése szükséges, a hatályos alkotmányos intézményrendszer feborítása nélkül, a jelenlegire épülve.

A képviselő beszédében hangsúlyozta a minden eddiginél szélesebb társadalmi egyeztetésre épülő alkotmányozás folyamatát is, s az *audiatur et altera pars* római jogi alapelvét sugallva, hogy az alkotmányt szövegező bizottság feltett szándékaként jelölte meg azt, hogy építeni kívánnak a mostanában kipoztázott 12 súlyponti kérdést tartalmazó kérdőívekből levonható tapasztalatokra. Mint jelezte: A válaszok irányadóak lesznek a normaszöveg irányainak kialakításában. Ennek indoka, mint mondotta, hogy egy nemzet érzékeny az alkotmányára, és az érezhető, hogy a közvélemény körében is megindult a heves vita az alkotmányozásról, sok visszajelzés érkezik az állampolgároktól az elmúlt hónapok tanulsága során.

4. Az eddig elvesztett hit és lehetőségek visszaadása

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter beszéde követte Szájer József bevezető előadását, aki a kormány elképzeléseit taglaló előadásában a kormány hatásköri korlátait vetette fel elsőként az alkotmányozási folyamatra utalva. Mint hangsúlyozta: az alkotmányozásban való részvétel nem a kormány feladata, de ez nem azt jelenti, hogy nincs viszonyulásuk a kérdéshez. Elmondása szerint a kormány a frakciók által benyújtott tervezetek beérkezése után fogja álláspontját kialakítani. Csatlakozott Szájer Józsefhez annak megválaszolásában, hogy miért gondolják úgy ma az emberek

De inisprudencia et iure publico

4

Magyarországon, hogy új alkotmányra van szükség. Navracsics Szájer érvelését, aki az Alkotmány önmagában explicite kinyilvánított ideiglenességre helyezte a hangsúlyt, azzal egészítette ki, hogy mára az alkotmányosságba vetett hit megrendülése tapasztalható a közvéleményben. Mint kiemelte: nem csak a törvény, a pozitív jogi rendelkezések keretei, hanem maga az alkotmányosság is „alkotmány”, annak része: tehát valóban egyfajta *conditio sine qua non*-ja egy alkotmányos államnak, ahol az élő alkotmányosság határozza meg a mindennapokat, hogy az alkotmány és az azt kibontó jogszabályok összhangban vannak a politikai közösség alkotmányos érzületével. Mint a miniszter kijelentette az alkotmányosság és a közösség érzülete 2006-ban konfliktusba került, az embereknek az alkotmányba vetett bizalma megrendült. Az akkori Kormány nem az alkotmány pozitív szövegét, hanem az alkotmányosság szellemét sértette meg. Ezért kerül tehát napirendre a kérdés, és van azóta is napirenden. Navracsics utalt az államadósság növekedésére, amely szintén az alkotmányosságba való hit megrendítését idézte elő.² Mint mondotta: „kötelességünk visszaadni valamit az elvesztett hitből és lehetőségekből.”

A kormány alkotmányozással kapcsolatos konkrét elképzelései között az alábbiakat ismertette a miniszter:

- (i) új emberi jogi katalógus szükségessége és annak vizsgálata, hogy a Chartából mit lehet átvenni közvetlenül.³
- (ii) bevált alkotmányos megoldások megőrzése: az eddigi közjogi jelleg érintetlenül hagyása a parlamentarizmus, kancellár-demokrácia, konstruktív bizalmatlansági indítvány⁴ tekintetében.
- (iii) új közpénzügyi fejezet alkotmánybafoglalása: alkotmányos korlátok, adósságfék.
A kormány elképzelése, hogy az államadósság 50% alá csökkentése után kiadáscsökkentő automatika lépne életbe
- (iv) család, mint alkotmányos egység védelme
- (v) annak deklarálása, hogy a munka a társadalmi érvényesülés alapja

² 2002-ben az államadósság a GDP 53%-a volt, jelenleg ez az arány 83%.

³ E kérdéskör részletes vizsgálata tárgya lesz a később bemutatandó külföldi szakemberek előadásainak.

⁴ Mint megjegyezte voltak viták a destruktív bizalmatlanság intézményének bevezetéséről, de a végső konszenzus az lett, hogy stabilabb lesz a rendszer működése az eddig alkalmazott megoldás érintetlenül hagyásával.

5. Vitairat az alkotmányozásról és a kapcsolódó külföldi álláspontok ismertetése

A megnyitó beszédek után a konferencia szakmai blokkja következett, amelyben előként az alkotmányozás tartalmi kérdéseinek vizsgálata következett a **Csink Lóránt**⁵ által fogalmazott vitairat ismertetésével. Ennek keretében utalt az alkotmányozás fontosságára, újra kiemelte, hogy a térségben hazánk maradt az egyetlen ország, amely az elmúlt 20 év során nem volt képes formailag is új alkotmányt alkotni.

Mint hangsúlyozta: az alkotmányozással kapcsolatos vita során feltétlenül szükséges kitérni az alkotmányozás kontextusára és történeti jelentőségére, az alapjogok párhuzamos védelmének kérdésére és a gazdasági alkotmányosságra.

A vitairat kulcsfontosságú kérdéseként az előzetes és utólagos, valamint az absztrakt és konkrét normakontroll szabályozási modelljeit, valamint a parallel alapjogvédelmi rendszerek problematikáját jelölte meg, illetve az ezekkel kapcsolatos értelmezési előkérdéseket, mint: *Ugyanaz-e a védelem tárgya az egyes emberi jogokat védő egyezményekben és az alkotmányokban? Milyen szinten helyezkedik el az Egyezmény⁶ és a Charta a belső jogban?*

Előadásának zárásában Csink Lóránt hangsúlyozta, hogy az alkotmánybírászkodás csak az alkotmányvédelem egyéb fórumaival együtt értelmezhető egy alkotmányozásról szóló vitában, de nem csak ez a strukturális kontextus kiemelkedően fontos, hanem az is, hogy mindezt európai kontextusban vizsgáljuk, értékeljük. E vizsgálat megtörténte után pedig -- a belső jog, az Európa-jog és a nemzetközi jog összevetésével -- arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy *a szabályok érvényesítésére alkalmasak-e a most létező szervek, vagy újakra van szükség?*

5.1. Adalékok és az élethez és emberi méltósághoz való jog alkotmányi kifejezésének irányaihoz

A szakmai blokk külföldi előadóinak sorában elsőként **Carlo Casini**⁷ szólalt fel. Előadása alapvetően általános kérdéseket érintett. Véleménye szerint a Lisszaboni Szerződés (Szerződés) aláírása csak egy állomása a teljes európai integráció elérésének. A Szerződés önmeghatározásában megjelölt alapértékek: emberi méltóság, szabadság, emberi jogok

⁵ egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

⁶ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1950. november 4. Róma

⁷ EP képviselő, az EP Alkotmányügyi Bizottságának elnöke. Casini ezen kívül a nemzetközi jog professzora, az emberi jogok és a bioetika kiváló ismerője.

védelme Casini szerint az EU alapköveit jelentik. Erre reflektálva később kitér majd a magyar alkotmányozásban az ember közjogi fogalma meghatározásának szükségességére is, a magzati jogalanyiség elismerésének szükségességére is, azonban előtte még előkérdésként azt taglalta, hogy vajon az új magyar alkotmány segítheti-e az európai folyamatot, s hogy van-e felelőssége a magyar alkotmányozásnak az európai kontextusban? E körben, ahogy hangsúlyozta, azt kell elsődlegesen tisztázni, hogy mi lehet az a specifikus eredménye a magyar alkotmányozásnak, amely az európai folyamatot elősegítheti.

Mint mondotta: olyan értékeket kell követni, olyan alapértékekre kell alapítani egy alkotmányt, amely alapján egy államot és annak szervezetét meg lehet különböztetni egy jól szervezett bünszervezettől. E körben a nürnbergi perekre utalt, ahol vallomásaikban az emberi jogok tömeges sérelmét megvalósító vádlottak azzal érveltek, hogy ők nem tettek egyebet, mint hogy az írott jognak megfelelően cselekedtek. Casini elvi élel szövegzte le, hogy akkor is voltak és most is vannak olyan esetek, amikor ezen érveléseket el kell utasítani és fel kell ismerni, hogy a pozitív jog rendelkezéseit bizonyos alapértékek (pl. élethez való jog és emberi méltóság) védelme érdekében meg lehet, és meg is kell szegni.

Hangsúlyozta, hogy az emberi jogok védelmére sok modell és megoldás létezik világszerte, mind-mind más-más kérdéseket tekintí vitásnak. Ezek keretében léteznek olyan megoldások is, s itt utalt a német AB 2009. július 31-i döntésére, amelyek az európai integrációval szemben a nemzeti önazonosságához való jog primátusára építenek, és saját értékeik védelmét ezzel erősítik. Utalt az egyes tagállamoknak ezen az alapon (az Emberi Jogok Európai Bírósága, EJEB) meghagyott széles körű mérlegelési jogára, amelyet az emberi jogok védelme, különösen a családi jog, élethez való jog (ti. a megfogant, de még meg nem született gyermekek védelme) területén alkalmazhat, s melyekben az emberi méltóság és élethez való jog központi szerepét biztosítani kell.

A magyar alkotmánytervezettel kapcsolatban véleményének hangot adva közölte, hogy szerinte helyes, hogy az új alkotmány lezárna a demokratikus átalakulást, s hogy mindez az elnökséggel párhuzamban azt jelenti, hogy az EU közös politikai tervéhez való csatlakozást is megvalósítja Magyarország ezáltal.

Casini a preambulum tartalmával kapcsolatos vitákra kitérve említette: kívánatos az, hogy a történeti narratíva tartalmazzon a kereszténységre való utalást – csakis történeti szempontból – mert ez elvezet a történelmi igazságossághoz, és a kereszténység magyar történelem és államalapítás során betöltött fontos szerepének elismeréséhez. Mint előadta, a

történelmi tapasztalat és morális kontextus újrafogalmazása és átértékelése fontos, mert a korábbi rendszerrel való szembenállás fejezhető ki ezáltal egy állami önmeghatározásban.

Az alkotmányos alapértékekkel kapcsolatos fejtegetésére visszatérve ismételten hangsúlyozta, hogy az embernek saját és önálló értéke van, és az élethez való jog korlátázásának sosem emelkedhetnek fölé a politikai és társadalmi igények. Casini utalt a magyar AB 61/1994-es határozatában levezetett „szép érvelésre”, amely szerint kikerülhetetlen, hogy az ember jogi felfogása kiterjesztendő az élet előtti időre is. Trócsányi László, Casini professzor előadásának méltatásában később hozzátette, hogy az AB alkotmányértelmező munkájának egyik valódi eredménye volt az emberi élet értelmezése, s ennek fejlődése kifejezetten fontos, hiszen ez az alkotmányosság egyik legfontosabb dogmája.

Casini professzor hangsúlyozta, hogy az ember jogalanyisága végső tökélyt érne el a közjogi emberfelfogás élet előtti időkre való kiterjesztése által, és így a különböző emberfogalmakat össze lehetne egyeztetni. A magzati jogalanyiság elismerésével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy reméli, hogy az új alkotmány elismeri a megfogant élet jogalanyiságát, hozzátette azonban, hogy ebből még inkorrekt lenne azt feltételezni, hogy ennek folyamánaképpen meg kellene szüntetni a jelen szabályokat. Leszögezte, hogy a modern demokráciákban nem szükséges, hogy mindig legyen parancs és tiltás, azonban megfelelő hangsúlyt kell fektetni a megelőzésre.

Visszaülva az előadása elején elhangzottakra az európai szellemiséggel és integrációval kapcsolatosan, Casini kijelentette, hogy a Charta magyar alkotmányi megjelenése utal az európai szellemiség átvételére, s ezt a tendenciát jónak nevezte. Kitérve az alapjogok védelmének megerősítésével kapcsolatban az EU Egyezményhez való csatlakozásának kérdésére, amely Lisszabon óta foglalkoztatja az emberi jogokkal foglalkozókat, leszögezte, hogy könnyen eljárási problémák is keletkezhetnek, s felhívta a figyelmet, főleg a jogorvoslatok kimerítésének jelenlegi szabályozása miatti kérdésekre. A jelen szabályok szerint ugyanis az EU Egyezményhez való csatlakozása esetén az EJEB-hez való fordulás előtt előzetes állásfoglalást kellene kérni az EUB-től⁸, amely hatásköri és egyéb eljárási veszélyeket rejt magában.

Ugyanakkor Casini kérdésként vetette fel, hogy ha a Charta bekerül a magyar alkotmányba, akkor arra is választ kell találni, hogy csak olyan kérdésben lesz alkalmazandó, amelyet az EU szerződések szabályoznak (vagy szabályozási körükbe vonnak), vagy pedig az

⁸ Európai Unió Bírósága, Luxemburg

egész belső jogi rendszerre kell majd alkalmazni azt. Mint elmondta: szerinte a második felvázolt forgatókönyv ésszerűbbnek tűnik, hiszen az egyeztethető össze a legkoherensebben az emberi méltóság (mindenek feletti) tiszteletben tartásával. Pozitív hangvételű előadását azzal zárta a professzor, hogy véleménye szerint a tárgyalt kérdések átgondolásával nagy az a szolgálat, amelyet Magyarország tehet Európa érdekében.

5.2. Az alkotmányos igazságszolgáltatás lehetőségei Magyarországon – Milyen normakontrollt?

Carlo Casini előadását **Francis Delpérée**⁹ professzor követte, aki az alkotmányos igazságszolgáltatás lehetőségeiről beszélt. Elsőként azt jegyezte meg, hogy külföldi jogászok számára nagy hatásúak azok a széles hatáskörök, amelyeket az AB kapott a rendszerváltáskor. Ugyanakkor ebből következően felvetette, hogy egy külföldi jogásznak meg kell kérdeznie ilyenkor, hogy az *AB nem fog-e összeroskadni a beadványok súlya alatt, és nem kellene-e széles hatásköreit csökkenteni?*

A kérdésre adandó válasz körében három lehetséges válaszadási utat jelölt meg Delpérée professzor: (i) emberekre összeponosító; (ii) AB jogállását érintő; és (iii) eljárásjogi utat, amelyek az adott modell tekintetében szerinte helyzettől függően vegyíthetők egymással.

Ad (i) a belga Alkotmánybíróság¹⁰ példáján ismertette, hogy egyéni kezdeményezések lehetőségét (pl. az ügy aktualitásának és a személyes érintettség bizonyításának előírásával) a természetes személyek részéről, valamint az ügyintézési határidőket jelentősen kell csökkenteni, hiszen -- mint mondta -- nem árt, ha kéznél van egy „*whip*” (ostor), hogy azzal kényszerítsük magunkat a határidők hathatósabb betartására. Annyival egészíteném ki a professzor véleményét, hogy e bizonyos ostor az eddig bevett, de nem feltétlenül jó gyakorlat (*best practice*) és jó eljárás megváltoztatására is alkalmas eszköz lehet.

A szenátor ezek után azt a kérdést vizsgálta, hogy *vajon nem túl nagy-e az AB felelőssége, jogköre, s hogy nem szükséges-e azt csökkenteni?* E modellek között olyan szabályozási mintákat sorolt fel melyek aszerint alakítják az AB hatáskörét, hogy az csak a „*core business*”-re azaz „mag-tevékenységre” korlátozódik, ti. pl. törvények, rendeletek, helyi

⁹ a belga Université Catholique de Louvain (UCL) professzora és a belga szenátus tagja a CDH színeiben. A Szegedi Tudományegyetem *doctor honoris causa* címmel részesítette 2002-ben.

¹⁰ Alkotmánybírósági formában (Cour Constitutionnelle) 2007. május óta működik az előtte Cour d'Arbitrage-nak, azaz Döntőbíróságnak nevezett fórum. Az alkotmánybíróság elnevezés bevezetése csekély mértékben érintette a bíróság hatásköreinek átalakulását is.

rendeletek vizsgálatára, de van olyan minta is amely az előbbihez a tartalommal és formával való foglalatosságot is hozzáteszi; sőt vannak olyan megoldások is, amelyekben emberi jogi szerződésekkel, és nemzetközi dokumentumokkal is foglalkozik az alkotmánybíróság. Delpérée felveti azt is, hogy *lehet-e, s ha lehet, kell-e csökkenteni ezeket a hatásköröket?* A *stand still* korlátozásokra¹¹ utalással, s megjegyezve, hogy „csak azzal főzhetünk, ami rendelkezésünkre áll”, kijelentette, hogy véleménye szerint egy ilyen beavatkozás hátrányt okozhat egy ország nemzetközi megítélésében, s nem csak jogi, hanem politikai következményekkel is járhat.

Az AB hatásköreinek szélesítésével kapcsolatos -- a vitairatban is taglalt -- vitákra reagálva Delpérée is feltette a kérdést: *Miért ne vezetnénk be az előzetes normakontrollt?* Válaszában kitért arra, hogy Belgiumban is van véleményezési jogköre a Cour Constitutionelle-nek, amely gyakorta még megelőző jelleggel is hasznosnak bizonyul. A szenátor válaszában további részében odáig ment, hogy előzetes és utólagos normakontroll együttes bevezetését szorgalmazta.

Ennek gyakorlati megvalósítását ismételten országa eljárásjogi példájának keresztül illusztrálta, kihangsúlyozván, hogy a határidők kérdése nagyon fontosnak bizonyul. Meg kell pontosan határozni, hogy mi a (i) kérelmek leadásának, (ii) a döntés előkészítésének, és (iii) a döntés meghozatalának a határideje. A belga példa alapján minden esetben a kérelem benyújtásakor haladéktalanul 3 bíró elsődleges vizsgálatnak vti alá a beadványt, s döntést hoznak: van-e hatáskörük a kérdés megvitatására, s, hogy a beadvány nem elfogadhatatlan-e? E körben vizsgálják pl. a határidők betartását, vagy azt, hogy a kérelem megalapozott-e, illetve azt, hogy van-e *res iudicata*. E kérdések vizsgálata után „válaszítéletben” azonnal eldöntik a tárgyalhatóságot. Delpérée professzor előadásához Trócsányi László annyit fűzött hozzá, hogy a bemutatott minták alapján nem csak az alkotmány, de az Alkotmánybíróságról szóló törvény átgondolása és reformjának szükségessége is felvetődik, s kijelentette: új alkotmánybírósági törvényt szükséges alkotni hazánkban.

¹¹ *stand still* klauzula: a jogharmonizációs irodalomban a nemzeti jogban bevezetett változati tilalmak megjelölésére alkalmazott kifejezés. A nemzeti jogban a létező korlátozások fokozatos lebontására ennek ellenpontjaként használatos a „roll back” (felgöngyölítés) kifejezés. Delpérée professzor erre a „roll back”-re, illetve véleményem szerint a korlátozások „felgöngyölítésének” szükségességére utalt azzal, hogy megjegyezte: az országot nemzetközi szinten komoly kritikák érhetik egy ilyen korlátozó szabályozás fenntartása esetén, amely nem következik abból a célkitűzésből, melyet a Lisszaboni Szerződés már Casini professzor által emlegetett önmeghatározása is tartalmaz: az emberi jogok védelmének megerősítését.

5.3. Az alapjogok védelme terén hagyni kell mozgásteret a nemzeti alkotmányban

Delpérée professzor előadását **Peter Huber**¹² Európai Unióval és a nemzeti alkotmányokkal foglalkozó előadása követte, amelyben érintette az alapjogok kodifikációjának kérdését, az AB jogállását, a Charta és az Egyezmény kérdését mind magyar alkotmányozási, mind lisszaboni kontextusban, de kitért a pénzügyi-gazdasági alkotmányosság fontos kérdéseire is.

Huber csatlakozott a Francis Delpérée által tett megállapításhoz, miszerint a külföldi jogásznak az a benyomása támad, hogy a magyar AB quasi határtalan jogkörökkel jellemezhető. Szintén Delpérée álláspontját támogatva kijelentette, hogy szerinte az AB munkaképességének fenntartását azzal kell biztosítani, hogy a beadványok megengedhetőségi feltételeit átgondolják és megemelik (pl. olasz példán keresztül az „*interesse legitimo*” vagyis jogi érdek bizonyításának előírásával).

Kijelentette, hogy a magyar AB hatásköreinek „határtalanságából” fakadó esetleges problémák rendezésében az esetleges alternatívák vizsgálata során el kell vetni a decentralizált alkotmánybíráskodási modell alkalmazását, s mint mondta: a központosított modellnél kell maradni.

Huber csatlakozott Francis Delpérée azon gondolatához, mely szerint az AB hatásköreinek korlátozása megengedhetetlen, s az AB erős pozíciója fontos előfeltétele annak, hogy Magyarország az EU-ban szalonképes maradjon. Huber mindezt arra a német felfogásra alapozta, mely szerint a Bundesverfassungsgericht (BVerfG) a német felfogásban nem csak erős bíróság, hanem alkotmányos szerv is. Ennek fontos garanciái között a német példa kapcsán megemlítette a BVerfG saját, parlament által jóváhagyott költségvetését, s utalt azokra az országokra, ahol pl. az igazságügyi minisztérium alá felelősségi körébe tartozik ennek jóváhagyása, amely szerinte sérti az intézmény erősségét. Az új alkotmány normaszövegéhez kapcsolódóan a német alkotmánybíró kijelentette, hogy abban szabályozni kell az AB alapvető hatásköreit, ha Magyarország komolyan gondolja, hogy működő alkotmánybírássággal kíván megjelenni Európában.

A korábban ismertetett vitairatra és a Francis Delpérée által elmondottakra utalással Huber hangsúlyozta az alkotmánybírásságok hatásköreivel kapcsolatban¹³, hogy a belga példával ellentétben a németek megszüntették a véleményezési jogkört az előzetes normakontroll körében, hiszen a politikától (politikai kötöttségtől) függetlenül működhet csak

¹² A német alkotmánybírásság, a Bundesverfassungsgericht, bírója.

¹³ Mint Huber később elmondta, szerinte az absztrakt kontroll lehetőségét nem szabad megvonni az AB-től, mert ezáltal a jogbiztonság veszélybe kerülhet.

megfelelően a jogértelmezés. Huber szerint az alkotmánybíróság dinamikus intézmény, melyet a politikai kötöttség statikussá tesz, megköti kezét. Az ex ante (előzetes) normakontroll kérdésében arra is utal egy portugál példán keresztül, hogy a rendelkezésre álló szűk határidő pl. nyomasztóan hathat a testületre. Előadta továbbá, hogy nem is lenne szabad, hogy egy alkotmánybíróságnak saját politikai koncepciója legyen egy adott kérdésben, tehát ez is veszélye lehet az ex ante kontrollnak. Mint mondotta, úgy kell megállapítani egy alkotmánybíróság hatásköreit, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni: annak feladata nem csak a jogvédelem, hanem az alkotmányos rend integritásának és a politikai ésszerűségnek a megőrzése is. Az alkotmánybíróságnak azonban felül kellhet írnia az egyszerű jogot, ezért az ehhez szükséges hatásköröket biztosítani kell számára. Mindez persze magában rejti annak veszélyét, hogy az alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság(ok) hatáskörébe tartozó kérdésben dönt, amely veszélyeket rejt magában.¹⁴

A Szerződés által előírtakkal kapcsolatban, az EU európai emberi jogvédelmi rendszert kiteljesítő Egyezmény-tagsága tekintetében Huber leszögezte, hogy a tagállamok nemzeti identitását védeni kell, ahogy ez a Szerződésben is kimondásra került. A német felfogás szerint, mint hangsúlyozta, vannak olyan „integráció-álló” kérdések, amelyekben nem lehet megszüntetni a nemzeti kompetenciát. (Ezt akár ún. identitási örökkévalósági klauzuláknak is nevezhetnénk.) Az EU Egyezmény-tagságával kapcsolatban utalt Carlo Casini előadására, s hozzátette, hogy az EUB és EJEB közötti együttműködés csak megfelelően kialakított ésszerűségi és célszerűségi szempontok kialakítása esetén képzelhető el hatékonyan, és hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak, s így mind a németnek, mind a magyarnak fontos, hogy megfelelő rangot kapjanak az európai bírói fórumokkal szemben; hogy megfelelő vitapartnerek lehessenek.

A Charta alkotmányi megfogalmazásával kapcsolatosan Huber alkotmánybíró nem volt olyan bátorító véleményen, mint olasz előadótársa Carlo Casini; óvatosságra intett a Charta alkalmazásával kapcsolatosan, s felhívta a figyelmet annak 51-52. cikkére, annak hangsúlyozásával, hogy mozgásteret kell hagyni, hiszen a magyar érdek lehet más a jövőben még, mint az európai mainstream érdeke. Mint elmondta: a Stauder-ügy¹⁵ óta sok döntés született, voltak rosszak is, és ezért *jó az, hogy ha az alapjogok védelmében a nemzeti alkotmány nemzeti kontextusban hagy „játékkeret”*. Hangot adott annak az álláspontjának is,

¹⁴ Huber itt egy spanyol példán keresztül szemléltette ennek veszélyét, de elég, ha csak a magyar AB által a 2001-es „Jánosi-ügyben” hozott határozatára gondolunk, ahol egy LB döntésről mondta ki, hogy alkotmányellenes, s azt nem lehet alkalmazni.

¹⁵ Stauder v City of Ulm, Sozialamt (29/69) EUB, 1969. November 12.

hogy a Charta átvételével az EU-jog alkotmányossá tevődne, s felhívta a figyelmet arra problémára, hogy mi történik majd akkor, hogy Luxemburg esetleg más szemmel tekint egy-két kérdést, mint Budapest.¹⁶ Elmondta, hogy ahol lehet természetesen az európai emberi jogvédelmi rendszer elveit és rendelkezéseit figyelembe kell venni, de azt is hangsúlyozta, hogy az Egyezmény törvényként él Németországban, az alkotmány rangja alatt. Mindezt hazánk számára követendő példaként állította Peter Huber.

Záró gondolatai sorában a német alkotmánybíró a gazdasági alkotmányosság kérdéskörére tért ki röviden, német példákkal illusztrálva mondanivalóját. A BverfG elé került két ügyet említett, amelyekben pl. a tartományi kormány és a szövetség között az eladósodottság mértéke miatt van vita. Mind hangsúlyozta, természetesen meg kell próbálni megteremteni azt a zsinórmértéket, amely megálljt tud parancsolni a közpénzek elherdálásának,¹⁷ azonban elmondta, hogy alkotmányi szintű szabályozással kombinálni ezt nem biztos, hogy jó ötlet lenne, mert adott esetben komoly kérdéseket vethet fel a közterhek vagy a köztisztviselők fizetésének csökkentése kényes kérdéseinek vonatkozásában.

5.4. Az actio popularis eljárási szabályozásának átalakítása

Az előadók sorát **Monica Luisa Macovei**, volt román EP képviselő és igazságügyi miniszter folytatta. Peter Huber előadására reflektálva elmondta, hogy a poszt-kommunista államokban általános, hogy a nemzetközi jog a nemzeti jog felett érvényesül az emberi jogok védelmében, bár ettől függetlenül is néhol kaotikus a nemzeti bírói gyakorlat, mert egyes bírák hivatkoznak az Egyezményre, mások csak a nemzeti jogba gyökerezett hivatkozásokat tesznek.

Saját hazájának példájából kiindulva üdvözölte az új alkotmány elfogadásának időzítését és elmondta, hogy a rendszerváltás óta eltelt 20 évet nem lehet egy alkotmányos keretrendszerben lezárni, mivel az idő múlásával a jogállamiság is fejlődik. Erre pedig reflektálni kell az alkotmányozásban. Mint elmondta a román alkotmányozási folyamat gyors volt, 1991-ben megszületett az új alkotmány, de az erőpolitizálás miatti problémákat nem volt képes megoldani. Ezért volt hát szükség Romániában is Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională, CC) létrehozására, amelynek értelmező szerepköre -- és a román láthatatlan

¹⁶ E körben Huber pl. a család, menekültjog egyes kérdéseit említette.

¹⁷ E körben említette pl., hogy az önkormányzatok ellátása adekvát pénzügyi garanciákkal, amennyiben megoldható, áldásos hatású lehetne.

alkotmány felépítése -- segítette azt alkotmányosság fejlesztését. Mint Macovei elmondta, a 2003-as alkotmányreform sok fontos változást hozott.

Az AB eljárásnak indítványozói körével kapcsolatosan az *actio popularis* vonatkozásában elmondta, hogy szerinte mindez elképzelhetetlen, mert nem ez az alkotmánybíróság feladata. Román példán keresztül érzékeltette, hogy ha bárki konkrét esetekben jogi rendelkezések alkotmányellenességét kifogásolhatja, akkor az oda vezethet, hogy visszaélészerűvé válik ezen lehetőség alkalmazása, hiszen pl. mint egyes román büntetőeljárásokban csak azért kezdeményezték az alkotmánybíróság eljárását, hogy leteljen az elévülési idő, hiszen a bírói eljárást addig felfüggesztik, amíg az alkotmánybíróság eljárása folyamatban van, s bizony ezen eljárás olykor több éven keresztül elhúzódott. Ezért is vezették be 2010-ben azt az eljárásjogi változtatást, hogy az ügyek felfüggesztésétől a továbbiakban eltekintenek, tehát a magyar szabályozás számára Macovei azt a javaslatot tette, hogy fontoljuk meg e modell bevezetését, vagy azt, hogy ne minden ügycsoport tekintetében engedjünk utat a bírósági eljárás felfüggesztésének az AB eljárása alatt.

A Delpérée és Huber által említett AB-politikai elit összeütközések tekintetében Macovei megerősítette, hogy a függetlenséget meg kell erősíteni és el kell kerülni az alkotmánybíróságok érdeköszeütközéseit a politikai elitével. Ennek hiánya adott esetben olyan döntések meghozatalához vezethet, mint egy román esetben, amikor a katonai és egyéb különnyugdíj-juttatások megszüntetésével kapcsolatban a CC egy esetben alkotmányosságot, de a CC tagjainak járó különnyugdíj-juttatások megvonása esetén már alkotmányellenességet állapított meg.

A bírói függetlenség és az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságának alapkövetelménye tekintetében elmondta, hogy a túlzott függetlenséget pedig az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságának terhére szokták értékelni, tehát az esetjog és a jogalkalmazás egységesítése ezen formán jobban szolgálja az igazságszolgáltatás érdekeit.

5.5. Előzetes és/vagy utólagos normakontroll? – A francia nézetek

Monica Macovei-t követően **Dominique Rousseau** francia alkotmányjogász¹⁸ az ideális alkotmánybírósági modellekről beszélt. Elsőként a vitairatra reagélva előadta, hogy a francia forradalmi alkotmányozás történetére jellemző „hevületben” ritka az, hogy

¹⁸ Az Université de Paris I. professzora

alkotmányjogászok „hideg fejjel” visszavonultan, békésen tárgyalnak -- mint a magyar példa mutatja -- egy új alkotmány elfogadásáról, és arról, hogy az mit tartalmazzék. A magyar példa fontossága pedig kiélezetten nagy szerepet kap most, hogy az EU soros elnökségi feladatait is hazánk látja el - fogalmazott Rousseau - hiszen ez lesz az a kontextus, amely az új alkotmány elfogadását körülveszi, és meghatározza. E kontextusba természetesen beletartozik a médiatörvény és annak nemzetközi visszhangjai is, de ez természetes, és a vitának igen is helyet kell biztosítani, hangsúlyozta a francia professzor, aki elsőként abban a kérdésben egészítette ki az eddigi vitát, hogy *milyen típusú normakontroll legyen Magyarországon?* Visszautalt a vitairatra, amelyben a domináns vonulat az utólagos normakontroll csökkentését, és az előzetes normakontroll növelését sugallja. Rousseau kiemeli, hogy az előzetes normakontroll erősítésében egészen odáig megy a vitairat, hogy az már az előzetes kontroll előzetes kontrolljának megvalósítását is lehetőségként említi. A professzor hozzátette: 2010. március 1-ig Franciaországban is alkalmaztak hasonló módszert. A felvázolt magyar módszer azonban annyiban más, Rousseau szerint, hogy egy adott törvényjavaslat megvitatása előttre kívánja hozni az előzetes kontrollt. Mint Rousseau leszögezi, természetesen ezt meg lehet tenni, ha a cél a jogi problémák „kitakarítása” még a politikai vita megkezdése előtt. Így maga a vita alapja kerül alkotmányos kontroll alá, amely egyértelműen célszerűségi szempont Rousseau szerint, mert erősítheti a jogbiztonságot.

Csekély önmeghazudtolással azonban a francia tudós önmaga évrrendszerét döntötte fel, mikor kijelentette, hogy nem tudja mindazt támogatni, amelyet a fentiekben lefestett. Mint mondta, az előzőekben „hamisan jó jogi gondolatokról” beszélt, mivel az előzetes normakontroll tökéletlenül képes csak védeni az alapjogokat, mivel léte átpolitizálja az alkotmányossági kontrollt, hiszen a politikai vitát követően az adott javaslat elfogadása után az előzetes normakontroll alkotmányossági vitája is politikai alapon nyugszik tehát. Ez azt fogja eredményezni Rousseau szerint, hogy az alkotmánybíróság tarthatlan helyzetbe kerül. Abban áll tehát az ex ante kontroll hiányossága, hogy nem a megfelelő pillanatban történik. Rousseau szerint az alkotmányosság szellemének figyelembevételével kapcsolatban vélelmezni kell a képviselők jóhiszeműségét, s bizalmat kell szavazni abban, hogy megtartják az alapvető alkotmányossági elveket. A francia professzor azzal érvelt, hogy az alapjogsértést nem akkor vesszük észre, amikor a törvényt kidolgozzuk és előkészítjük (ti. nem a javaslati fázisban), hanem akkor, amikor tényleges alkalmazása megkezdődik (ti. az elfogadás után). A professzor hangsúlyozta, hogy az előzetes normakontroll nem teszi lehetővé az alapvető jogok védelmének garanciáját, sőt jogbiztonság sem adódik belőle. Elvi éllel szögezte le, hogy ha az

alkalmazás megkezdése előtt feloldunk egy esetleges alkotmányossági aggályt, akkor megnyugodhatunk ugyan, hiszen olyan helyzetet teremtettünk, amelyben valamely rendelkezés összeegyeztetésre kerül az alkotmány szellemiségével, de felvetődik a kérdés, milyen helyzet áll elő akkor, ha az adott elfogadott szabály alkalmazásának megkezdése után pár év múlva olyan helyzet áll elő, hogy magának a tételes alkotmányi rendelkezéseknek az adott gyakorlat megfelel, de pl. lehet, hogy nemzetközi szerződésnek (vagy abban vállalt kötelezettségnek) nem.

Rousseau professzor a francia alkotmánytanból hozott példával szemléltette, hogy létezik működőképes előzetes véleményalkotási jogkör, náluk az alkotmány szellemiségével kapcsolatban. Hozott azonban olyan példákat is, amelyek az előzetes kontrollról megfogalmazott kritikáit támasztották alá: olyan eseteket, amelyekben pl. egyazon törvénnyel kapcsolatban (az Egyezményre utalással) az államtanács és az alkotmánytanács eltérő véleményeket adott az alkotmány szellemiségének fényében, de a *burkha* használatát rendező jogalkotással kapcsolatban is hasonló problémákat említett.

Rousseau professzor végül feltette a kérdést: *Hogyan védjük tehát az alapjogokat?* Utalt arra, hogy az előzetes normakontroll módszerének választása regresszív hozzáállás lenne részünkről, s szerinte -- az európai tendenciával összhangban -- az utólagos normakontrollt szükséges előtérbe helyezni. Példaként hazáját említette, ahol 2010 júliusában került bevezetésre az intézmény. Kapcsolódóan hozzátette, hogy az utólagos normakontroll intézményét, ha létezik, racionalizálva kell fenntartani: rendet kell tenni a szabályozásban, azt ésszerűsíteni kell. Magyarország esetében hangsúlyozta, hogy az ex post kontroll létrejöttének politikai kontextusa érthető és elfogadható, de azt felül kell vizsgálni: Mint hangsúlyozta, szerinte elsődlegesen az elfogadhatósági feltételek tekintetében szükséges a szabályozás átgondolása, ti. ne mindenkinek legyen lehetősége azt kezdeményezni, csak, ha vele kapcsolatban alkalmazták az adott szabályt, akkor legyen lehetőség kérni, arra hivatkozással, hogy ezzel alapjogot sértettek. Mint összegezte: az alkotmányossági szempontból történő megkérdőjelezés lehetőségét fenn kell tartani, de a megkérdőjelezéshez az adott szabály alkalmazása alapfeltétel.

A szabályozás átalakításához kiegészítésül azt fűzte még a francia professzor, hogy szerinte a rendes bírói rendszerbe kell szűrőfunkciókat telepíteni, ti. a bírák legyenek jogosultak vizsgálni az igénybevett kontroll-lehetőségek megengedhetőségi feltételeit, mert ezzel az AB túlterheltségét el lehet kerülni, s mert ez a megoldás ésszerű.

A határidők reformja tekintetében -- francia példa alapján -- előadta, hogy itt is racionalizálás szükséges. Mint hangsúlyozta, Franciaországban max. 9 hónap áll rendelkezésre a döntés meghozatalához: 3 hónap alatt a bíró megvizsgálja az elfogadhatóságot, 3 hónap alatt a LB véleményt ad, 3 hónap alatt pedig dönt az Alkotmánytanács. Az utólagos normakontroll bevezetése után leszűrhető 1 éves tapasztalatokra alapozva kijelentette, hogy a statisztikák azt mutatják, sikerül betartani a határidőket.

A következőkben Rousseau professzor az emberi jogok nemzeti és európai védelme, azok kapcsolata tekintetében reflektált az előtte szólók gondolataira, kiegészítve azokat. Véleménye szerint az, hogy három szöveget (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) és három bírónak (nemzeti bíró, luxemburgi bíró, strasbourgi bíró) kell figyelembe vennie „*bazaar constitutionnel*”-hez (ti. alkotmányos zürzavarhoz) vezet, mert a három bíró együttes feladata lesz, hogy együtt biztosítsák a három szöveg együttes életét. Ez esetben utalt a *gouvernement des juges* fontosságára is, hiszen így válik a bírói szféra feladatává az is, hogy megbírkózzon a politikusok döntésképtelenségével adott esetben.

Arra a kérdésre, hogy minek legyen elsőbbsége: a nemzeti alkotmánynak vagy az európai jognak, vagy a nemzetközi jognak azt a választ fogalmazta meg, hogy nem a forma számít, hanem a tartalom. Dominique Rousseau professzor egy spanyol példát idézett, ahol az alkotmány 10. cikke értelmében a bíróságok számára nyitva áll az emberi jogoknak az Egyezmény fényében való értelmezése. Ezzel tehát az alkotmányszöveg primátusa fölé kerül az emberi jogoké, amelyre a professzor külön hangsúlyt fektetett. Mint elmondta: a három dokumentumot (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) hálózatosan kell elhelyezni (horizontálisan) a jogrendszerben, és a bíróknak meg kell engedni, hogy értelmezéseiket harmonizálhassák, mert ez számít a polgároknak, és az, hogy alapvető emberi jogokat védelmezzék. A védelem pedig a bírók feladata. *Kérdésként vetette fel azt is, hogy a bírók számára melyik kontroll legyen a fontosabb, nevesül az alkotmányossági vagy az egyezményekkel (Charta, Egyezmény) való kompatibilitást vizsgáló kontroll?*

Dominique Rousseau előadásának utolsó részében rátért a gazdasági alkotmányosság kérdésének vizsgálatára, s elmondta, hogy hazájában is élénk viták folynak, hogy *vajon a költségvetési egyensúly belefoglalható-e az alkotmányba?* Mint elmondta: vannak ilyen alkotmányok, de véleménye szerint az alkotmánynak csak a keretet kell megadnia, amelyben a különböző költségvetési politikák működhetnek. Ha az alkotmány azt mondaná, hogy mindig egyensúlyban lehet csak elfogadni az költségvetést, akkor -- Rousseau szerint -- nem

lehetne pártpolitikai programot a közpénzügyek helyreállításra építeni, amely problematikus. Kérdésként vetette fel a francia professzor azt is, hogy költségvetési egyensúly alkotmánybafoglalása esetén azt ki ellenőrizné, hogy megtartják-e, hiszen egyenesen következik ebből az a kérdés is, hogy akkor *jogot kell adni az AB-nak a költségvetés felülvizsgálatára?* Rousseau azzal zárta előadását, hogy mivel a költségvetés is politika, a politika tartalmát nem szabad az alkotmányban rögzíteni.

Dominique Rousseau után **Didier Maus**¹⁹ mint „a magyar demokrácia barátja” folytatta az előadások sorozatát. Hangot adott annak a véleményének, hogy hiba volt a 2010-es jogalkotás a magyar AB hatásköreinek megnyirbálásáról. Szerinte egy alkotmánybíróság hatásköreinek csökkentése elfogadhatatlan. Üdvözölte az alkotmányozást, és utalt arra, hogy az eredeti 1949-es alkotmány szövegéből, amelyet 1989-ben gyökeresen megváltoztattak már szinte csak a „Budapest” szó maradt meg azonos formában. Utalt arra is, hogy fenti indokoknál fogva a számozást nem kell már megtartani, mert a jogfolytonosság ezzel kifejezett igényét felülírja az, hogy jelen alkotmány tartalmában már semmiben nem hasonlít az egykor elfogadotthoz, amelyre a törvény elfogadásának évszáma utal.

Maus professzor hangsúlyozta azt is, hogy véleménye szerint egy alkotmány legitimitációjának növelésére nincs jobb megoldás, mint a népszavazás; mert azáltal az alkotmány fenntartható és időtálló lesz, ha sikerül megvalósítani.

Az alapjogok védelmében kapcsolatosan tisztázandó előkérdésként vetette fel, hogy a legjobb védelem hogyan biztosítható? A Rousseau professzor által emlegetett 3 szintű elkülönítést ő is megemlítette ennek kapcsán, hiszen a három különböző dokumentum (nemzeti alkotmány, Charta, Egyezmény) három különböző katalógust takar; azonban, mint mondta, lehet, hogy az ezek által lefedett kör egy közös területként is felfogható. Mint kiemelte vannak különbségek, hiszen a nemzeti alkotmányokban pl. van katalógus a szociális jogokról, az Egyezményben viszont nincs. A nemzeti katalógusok nem egységesek, de hasonlóak, s a Charta hozzáadott értéke az, hogy annak egy kis része olyan katalógust tartalmaz, amely pedig nem része a nemzeti katalógusoknak (pl. jó kormányzás²⁰ joga). Az tény, hogy EU-ban tevékenykedő szervek és nem csak az EU intézményei kötelesek a Charta rendelkezéseit figyelembe venni, kérdés azonban, hogy *a nemzeti alkotmánybíróság vagy bíróság előtt lehet-e hivatkozni az olyan jogokra, amelyek a nemzeti alkotmánynak nem részei, csak a Chartának?* Mint hangsúlyozta: az adott jog maga lehet, hogy nem explicite

¹⁹ Elnök, Association Internationale de Droit Constitutionnel

²⁰ good governance, bonne gouvernance

része a nemzeti jognak, de mivel a Chartán keresztül közösségi jog alapelveinek részévé vált, ezért abból követelmények vezethetők le.

Maus azt a kérdést is feltette, hogy *vajon bele kell-e foglalni a nemzetközi dokumentumokat egy alkotmányba?* Válaszában kitért arra, hogy lehet azon gondolkodni, hogy szisztemikusan mindenhol ezt meg kell tenni, s megszögezte: ha Magyarország lesz az első, aki szó szerint befoglalja az alkotmányba e dokumentumokat²¹, akkor azok alkalmazási területét és hatályát Magyarországon is el kell fogadni, és a AB-nek joga keletkezik azok alapján ítélni.

Formális szempontból hangsúlyozta a francia professzor annak fontosságát, hogy az alapjogok jelentőségét egy szerkesztési megoldással kell hangsúlyozni, és azokat a XII. fejezetnél előbbre kell tenni a normaszövegben, de kijelentette: nem feltétlenül jó, ha a Charta bekerül az alkotmányba.

A Rousseau által „*bazaar constitutionnel*”-nek nevezett kavalkádot Maus azzal illusztrálta, hogy egy cseh példával a tagállami alkotmánybíróság és az EJEB összeütközését írta le. Egy cseh ítéletben a cseh alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta egy tulajdonjoggal kapcsolatos ügyében az Egyezmény rendelkezéseit, ezért az EJEB megállapította a jogsértést. Maus szerint az EJEB fejleszti a jogot, akárhogy is gondoljuk, ez a legfelsőbb fóruma az alapjogok védelmének. Ebben nem lehet őket megakadályozni. Ha egy belső alkotmányi rendelkezés figyelmen kívül hagyja az Egyezményt, akkor ezt az EJEB felismeri, azonosítja és megfeddi a tagállamot.²²

Maus professzor az előzetes-utólagos normakontroll vitában francia kollégája ellenpontjaként foglalt állást. Véleménye szerint megfontolandó, hogy figyelmen kívül hagyjuk egy adott törvényjavaslat alkotmányosságának ellenőrzését, mint szempontot -- annak politikai kötődésű problematikájával együtt -- az előzetes normakontroll megengedhetőségének vizsgálatában. A professzor szerint az ex ante kontroll előnye, hogy eljárásokat lehet ellenőrizni általa; pl. alkalmazása esetén, ha az alkotmányossági hiba azonosításra kerül, akkor el lehet rendelni a megsemmisítést, és a hibás szabályt nem kell később ellenőrizni. Szavaiból következik, hogy véleménye szerint tehát elemi érdek az előzetes normakontroll fenntartása, hiszen annak előny, hogy az azonnal kiiktatni szükséges

²¹ Id. a tervezetek az alapjogvédelmi fejezet rendelkezéseinek a Charta rendelkezéseire történő alapításáról és a Charta rendelkezéseinek átvételéről

²² vö. az EJEB pilótaitételeinek rendszere, amely nem csak megállapítja a jogsértést, hanem azonosítja a jogalkotási hibát, amely nem szolgálja megfelelően az emberi jog védelmét, és kötelezi a tagállamot annak kijavítására a jövőbeni jogsértések elkerülése végett.

pontok azonosítására alkalmas. Leszögezte, hogy nem ért egyet Dominique Rousseau-val, s szerinte a legjobb megoldás a két kontrollforma együttes alkalmazása. Példaként hozta az Alkotmánytanács egy döntését, amelyben megállapították, hogy az őrizetbevétel bizonyos szabályai alkotmányellenesek, majd 11 hónapos időt adtak az újraszabályozás tervezetének előkészítésére, melyet aztán előzetes normakontrollnak vetettek alá. Mint elmondta: ez a megoldás megfelelő, mert jobb, ha kiderül, hogy a parlament jól értette-e az Alkotmánytanács véleményét.

Maus professzor a következőkben az előzetes normakontroll utólagosra gyakorolt hatását elemezte, s megállapította, hogy ha egy tervezett szabályozást az ex ante kontroll validál, akkor utólagosan azt nem lehet felülvizsgálni, csak kivételes jogi érdek esetén. Szerinte a „melegében”, a parlamenti szavazás után közvetlenül elvégzett normakontroll alkalmas a szöveg esetleges ellentmondásait feloldani.

5.6. Nemzet, államiság és a preambulum önmeghatározásának feladatai a nemzeti öntudat megtalálásában

Éles váltással az erősen alkotmányjogi töltetű vitákról, melyek nagy részükben a vitairathoz és az alapjogok védelméhez kapcsolódtak, a konferencia záróelőadását **Joseph K. Griebowski**²³ neve fémjelezte, aki merőben más -- nem jogász -- nézőpontból közelített az alkotmányozás kérdéséhez és inkább egy kulturális jellegű összegzéssel kívánta elmondani véleményét a készülő alkotmány preambulumának jelentőségéről és értéktartalmáról.

Mint mondotta a készülő új alkotmányban először kerül sor a nemzeti identitás preambulumban való elismerésére, amely kiemelkedő fontosságú. Hangsúlyozta, hogy fontos kérdés a „nemzet” fogalom tisztázása és annak meghatározása, hogy vajon ki az, aki magát magyarként azonosítja annak elismerése mellett, hogy az államiságnak egy az eddiginél alkalmazott jóval bővebb jelentése van.

Mint elmondta a preambulum feladata, hogy igazolja az alkotmányt, meghatározza a hatalom forrásait, leírja a kulturális gyökereket, meghatározza a nemzeti identitást és megjelölje az alkotmánynak a jövőben szánt utat. Hangoztatta: *az alkotmányban fontos a nemzeti hovatartozás meghatározása, és olyan kérdések tisztázása, hogy kik az államalkotó tényezők, vagy éppen, hogy a határon túli magyaroknak kell-e szavazati joggal rendelkezniük?*

²³ Just Consulting (NGO), Elnök és vezérigazgató

A kereszténységre való utalás preambulumi szerepkörével kapcsolatban Griebowski kifejtette: történelmi hiba lenne, ha kimaradna. (Ezen álláspontja korrelál a Carlo Casini által elmondottakkal.) A történelmi narratíva további elemei (pl. Szent Korona) tekintetében kihangsúlyozta, hogy az Európán kívüli országok polgárai számára, s így számára is, érthetetlen a korona jogi erejének és a korona állammal való jogi azonosításának alkotmányi megjelenítése, ugyanakkor hozzátette, hogy feltételezhetően magyartalan lenne, ha nem így kerülne elfogadásra a szöveg.

A preambulum feladatát összegző hozzászólását az amerikai szakértő azzal zárta le, hogy megkísérelte megjelölni *mik azok a pontok, amelyeket a preambulumnak az alkotmányhoz képest utalásként tartalmaznia kell?* Mint mondotta: a preambulum meg kell, hogy jelölje azt, hogy az alkotmány a népről és a nép nevében beszél, s azonosítja magát a nemzetet is. Mindez azért elengedhetetlen, zárta Griebowski, mert az átlag magyar ember ezzel tudja magát azonosítani, ebben tudja önazonosságát megtalálni, s nem az államszervezet leírásában. Griebowski szerint a preambulumnak arra is kellene utalnia, hogy mennyire fontos az, hogy a népnek el kell fogadnia parlament által elfogadott szöveget.

6. Konklúziók: Az alkotmányozás a magyar nép és Európa felé fennálló kettős elkötelezettség

A konferencián elhangzott gondolatokat **Paczolay Péter**, az Alkotmánybíróság elnöke összegezte annak leszögezésével, hogy az AB nem része a törvényhozásnak, s ezért általánosságban az AB nem is nyilatkozik az alkotmányozást érintő kérdésekről, államszervezeti megoldásokról sem. Hangsúlyozta azonban, hogy mivel már több, mint 20 éve végez alkotmányértelmezést, ezen tevékenységének eredménye (ti. a láthatatlan alkotmány) figyelembevehető. Kiemelte annak fontosságát, hogy az egyes alkotmánybírák természetesen különböző tudományos fórumokon más-más minőségükben részt is vesznek, tehát ezzel is hozzá tudnak járulni az alkotmányozásról kialakult szakmai véleményhez.

Elnök úr köszönetet intézett a résztvevőkhöz, hogy elismerték az AB hozzájárulásait az európai alkotmányosság arculatának alakításához, s egyúttal rátért annak ismertetésére is, hogy a hatáskörök csökkentésével kapcsolatban rögzített álláspontot kinyilvánítsa: az utólagos normakontroll szabályai az eddigiekben megegyeztek a más országokban elfogadottakkal, és az AB elvárása a továbbiakban is az, hogy az terjedjen ki minden jogszabályra, és azok megsemmisítésére. A koncepció is meg kell, hogy feleljen ennek az elvárásnak -- mondta

Paczolay -- hiszen a teljes felülvizsgálati jogkör visszaállítása a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítója.

Az előzetes normakontrollal kapcsolatosan ismertette, hogy több típust is kipróbált az AB 20 év alatt, de ezek között volt olyan is, amelynek körét az AB maga szűkítette értelmezéssel, olyannyira, hogy most már csak a köztársasági elnök részére áll fenn ezen ex ante kontroll kezdeményezése. Hozzátette, meg kell gondolni a nemzetközi szerződések ex ante vizsgálatának kötelezővé tételét, hiszen pl. a Lisszaboni Szerződés előzetes kontrollja is célszerűbb lett volna, a tapasztalatok alapján.

Az utólagos normakontroll és az actio popularis tekintetében az elnök úr hangot adott azon álláspontjának, hogy valóban szokatlanul szélesnek nevezhető az indítványozói kör, de mint jelezte az AB ehhez nem ragaszkodik, és levélben utalt arra az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságnak, hogy ha az alkotmány nem rendezné az actio popularist, akkor azt legalábbis jogi érdekek bizonyításához kellene kötni törvényben, de mindazonáltal az alkotmányjogi panasz hatókörétől is függ annak terjedelme. Áttérve az alkotmányjogi panaszra, Paczolay kifejtette, hogy ezt az individuális jogvédelmi eszközt az AB és a rendes bíróságok közötti hatásköri viták miatt csak szűk körben, konkrét esetekben veszik igénybe, mint az utólagos normakontroll egy konkrét formáját, amelynek az alkotmányossági aggály alapjául szolgáló jogszabály vizsgálata a tárgya, alkalmazási tilalom kimondása mellett. Paczolay szerint az alapjogok még teljesebb érvényesülésére és azok védelmének kiteljesítésére nyújtana lehetőséget a valódi (német típusú) alkotmányjogi panasz rendszerének meghonosítása hazánkban, de hozzátette, hogy ez nem azt jelentené, hogy az AB „szuperbírósággá” alakulna, hanem a bírósági határozatokat kizárólag alkotmányossági szempontokat tekintetbe véve vizsgálná.

Reflektált még az elnök úr a Dominique Rousseau által felvetett „bírói szűrők” létrehozására, amely a rendes bírákhoz telepítené az alkotmányossági kifogások megengedhetőségének vizsgálatát, s kijelentette, hogy az alkotmánybíróságra vonatkozó jogalkotás átalakítása természetesen felmerül e tekintetben.

Zárszavában Paczolay Péter hangoztatta, hogy szeretnék hozzájárulni, hogy az új alkotmány a közös európai alkotmányos hagyományokba illeszkedhessen, mert ez a magyar nép és Európa iránti kettős elkötelezettség jele. Biztosította a jelenlévőket arról, hogy a Lisszaboni Szerződésben megjelenő értékek az új alkotmány alapértékei is lesznek, s pozitív végszóként kijelentette, hogy az AB hatáskörcsökkentésétől függetlenül a vizsgálati

kompetencia köréből jelenleg kivont területeken is számolni kell az EUB és az EJEB kontroll lehetőségével, még ha ki is iktatták az AB hatásköreit.

A nemzetközi szakértői konferencia főbb megállapításainak ismertetése után szükségeszerű egy nemzetközi szakértői testület, a Velencei Bizottság, 2011. március 28-ai véleményének bemutatása, amely a magyar alkotmányozás ügyével kapcsolatban tartalmaz az előadók által is érintett témákban visszaköszönő megállapításokat és fontos adalékokat a magyar alkotmányfejlesztés összehasonlító jogi eszköztárához.

7. Milyen alkotmányt Magyarországnak? Kérdések a Velencei Bizottság felé

Osztrák, német, lengyel, finn és belga szakértők véleménye alapján 2011. március 28-án az Európa Tanács „Joggal a Demokráciáért” ún. Velencei Bizottsága a magyar Kormány által feltett három kérdéskör (valójában öt kérdés) nemzetközi megítélését Vélemény formájában vetette papírra²⁴, tekintet nélkül az elfogadandó új Alaptörvény teljes tervezetére. A bizottság által vizsgált kérdések a következők voltak²⁵:

1. **Az Alapjogi Charta és az új Alaptörvény:** *Milyen mértékben növelheti az alapjogok védelmének szintjét Magyarországon az Európai Unió Alapjogi Chartájának belefoglalása az új alkotmányba, hogy ezzel e jogok közös európai védelméhez is hozzájárulhasson?*
2. **Az előzetes normakontroll szerepe az AB hatáskörei között:** *Ki jogosult előzetes kontroll kezdeményezésére? Mi a joghatása az AB által, egy előzetes normakontroll iránti eljárásban hozott döntésnek az Országgyűlés jogalkotási kompetenciája tekintetében?*
3. **Az actio popularis jelentősége az utólagos alkotmányossági felülvizsgálatban:** *Mi a jelenlegi európai helyzet az actio popularis elérhetőségével kapcsolatosan alkotmányossági kérdések felülvizsgálata esetén? Tekinthető-e a közös európai alkotmányos örökség sérelmének, ha az AB tevékenységének fő fókuszát actio popularis alapján elvégzett utólagos kontrollról specifikus alkotmányjogi panaszok felülvizsgálatára módosítanánk?*

²⁴ Op. 614/2011, CDL-AD(2011)011, 4. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén. (Továbbiakban: Vélemény)

²⁵ Vélemény 4.

Ad (1) Az Alapjogi Charta és az Alaptörvény összekapcsolásának vonatkozásában a Bizottság állásfoglalásában kifejezte: a magyar Kormány jogszerű célja és egyben európai értékek iránti lojalitásának jele, hogy az iránti kötelezettségvállalásra törekszik, hogy alkotmánya tükrözze az európai szintű emberi jogvédelem legújabb fejleményeit. A Bizottság azonban hivatkozott a Chartában is megfogalmazott alapvető jelentőségű uniós elvre: a szubszidiaritásra; nevezetesen, hogy a Charta alkalmazási körét maga a dokumentum korlátozza olyan esetekre, amikor a tagállami hatóságok uniós jogot kell, hogy alkalmazzanak. Ezen túl azonban a Bizottság elismerte azt a magyar törekvést, hogy más térségünkbeli országokhoz hasonlóan inspirációként használjuk a Charta szövegét alapjogvédelmi rendszerünk megalkotásakor az új alkotmányban.

Az a szakmai szemmel nem vitatható álláspont is hivatkozási alapként szolgál a Bizottság megállapításai számára, hogy a Charta alaptörvényi szintre való inkorporálása esetén az alkotmány azon része „szupranacionális eredetű” lenne.²⁶

Folytatva a sort, a Bizottság arra a Casini professzor által is említett paradox eljárási helyzetre hívta fel a figyelmet, hogy a Charta alkotmányi inkorporációja esetén felmerülhetne annak a lehetősége, hogy az AB adott kérdésekben bevett szokásos gyakorlatának jogértelmezése eltérhet az EUB által alkalmazott értelmezéstől.²⁷ Ebben az esetben természetese pedig annak az elvi lehetősége is nyitva állna, hogy ha az AB hajlamos értelmezési kérdésben követni az EUB esetjogából kiszüremelő értelmezést, akkor ezzel saját alkotmányértelmezési kompetenciáját és autonómiáját adná fel, amely a tagállam alkotmányos autonómiája, mint a külső szuverenitás eleme is sérülhet.

Az előbb levezetett esetjogi függőség lehetséges forgatókönyvét pedig tovább bonyolítja az, ahogy a Bizottság is megfogalmazta azt a, hogy a Charta – Peter Huber által előadásában is felhívott - 52. cikkének (3) bekezdése értelmében annak értelmezése az Egyezményel és így az EJEB esetjogával is függőségben van. Ezt a függőséget pedig tovább erősíti a Lisszaboni Szerződésből következő azon kötelezettség, hogy az EU az Egyezmény

²⁶ A Bizottsági vélemény nem tárgyalta ezt az aspektust részleteiben és én is csupán annyit tennék hozzá az állásponhoz, hogy véleményem szerint a nemzetközi jog és a belső jog folyamatosan változó és kiegészülő rendszerének összhangját azonban nem alkotmányozással, hanem reflexív jogalkotással kell biztosítani. A nemzetközi kötelezettségvállalások, így a hathatós emberi jogvédelem, teljesítésének garanciái az alkotmányban adekvát módon kerültek, az eddigiekben is szokásos módon, meghatározásra, az általános hazai védelmi szint tulajdonképpen nem csökkent, és a Charta megszövegezése számos esetben indokolható inspirációval szolgált az Alaptörvény megszövegezésekor, ld. pl. a magánszféra kapcsolattartásra is kiterjesztett védelme esetében. (Szabadság és Felelőség: VI. cikk)

²⁷ Később a Vélemény utal arra is, hogy EU jog alkalmazása esetén ez az értelmezési eltérés az AB és a rendes bíróságok viszonylatára is kiterjedhet, amely azonban jelentős problémákat okozhatna hazánkban, hiszen nincsen alapjogi bírászkodás.

tagjává válják. (Ezt a sokszoros függőségi viszonyból adódó értelmezési zűrzavart nevezte Dominique Rousseau professzor előadásában „bazaar constitutionnel”-nek, azaz alkotmányos zűrzavarnak..)

Mindebből pedig az következik, hogy az EJEE általános érvényű dokumentuma pedig minden aláíró állam összes hatóságának tevékenységére vonatkozik, nem csak azokra, amelyekre a Charta, ti. amelyek uniós jogot hajtanak végre. (Didier Maus professzor ezzel kapcsolatban fogalmazta meg előadásában, hogy ha hazánk alkotmányba ülteti az Chartát, akkor az AB-nek joga keletkezik az alapján eljárni; amely persze elindítja a Bizottság, illetve a Casini és Huber által jelzett értelmezési paradoxonból folyó problémák kialakulását.)

Megoldási javaslatként a Bizottság azt veti fel a magyar alkotmányozónak, hogy a nemzetközi és hazai emberi jogvédelmi standardok összhangjának biztosítása végett az alábbi kettő megoldás közül válasszon:

- (i) egy általános klauzulát foglaljon az alkotmányba a nemzetközi szerződéses jog nemzeti jogrendben betöltött szerepével és helyével kapcsolatosan, vagy
- (ii) egy konkrét olyan klauzulát, amely biztosítja, hogy az EJEE, és annak EJEB által értelmezése, jelenti a nemzeti jogrendben az alapjogok minimum védelmi szintjét.

Jelen Alaptörvényünk szövegének pontos tanulmányozásával láthatjuk, hogy bár a Charta nem került egy az egyben bele az Alaptörvény szövegébe; eddig nem történt egyértelmű választás a - jogközelítési szempontból figyelemreméltó, de ugyanakkor a tagállamok döntési szuverenitását is tekintetbe vevő – két megoldás közül.

E kérdésre adott válaszát a Bizottság egy korábbi 2009-es véleményének idézésével²⁸ zárja, amelyet a luxembourgi alkotmány módosítása kapcsán fogalmazott meg: „Amikor egy Alkotmányt módosítanak, semmiféle kötelezettség nincs arra, hogy specifikus nemzetközi emberi jogi egyezmények szövegét vakon a szövegbe ágyazzuk.” E megállapításra rímel Peter Huber német alkotmánybíró konferencián elhangzott állítása is, mely szerint hagyni kell mozgásteret a nemzeti alkotmányban az alapjogok védelme számára. A Bizottság kihangsúlyozta továbbá az alapjogokkal kapcsolatban, hogy azok közül pusztán azon jogosultságok alkotmányi hangsúlyozása elvárt a nemzeti szintektől, amelyek ezeken a szinteken alapvetőnek is minősülnek²⁹, persze különös tekintettel az Egyezménynek és más hazánkat kötelező releváns nemzetközi egyezményeknek való figyelem fordításával.

²⁸ CDL-AD(2009)057, §§34-36.

²⁹ E megoldás természetesen, véleményem szerint nem zárja ki, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaink okán a többi „kevésbé alapvető” jog hatékonyabb védelmét is megfelelően biztosíthassuk nemzeti jogrendünkben.

Ad 2) az előzetes normakontroll kérdését (az utólagos normakontroll lehetőségének és hatékonyságának kontextusában) a Bizottság a nemzetközi gyakorlat értékelésével jogalkotási aktusok alkotmányosságának biztosításának eszközeként jelöli meg, ugyanakkor megállapítja, hogy fontossága ellenére nem létezik egységes európai standard arra tekintettel, hogy ki tartozik a kezdeményezők körébe, illetve, hogy milyen konkrét megoldások formájában lehet ex ante kontrollt végezni. A nemzetközi gyakorlat vázolása során a Bizottság megkülönböztet a létező modellek között nem kötelező és kötelező erejű kontrollformákat, és kijelenti, hogy az AB létezése egy adott államban maga megalapozza azt, hogy a kötelező erejű előzetes kontroll ügyében való döntés fóruma ez a bíróság. Mint hangsúlyozzák az alkotmánybíráskodás fő, utólagos kontroll szerepe mellett számos ország elismeri az előzetes felülvizsgálat jogát is, azonban érdemben azt a javaslatot teszik (hogy elkerülhessék az AB munkájának és alkotmányvédelmi szerepének átpolitizálódását), hogy kötelező erejű előzetes kontrollra csak különösen korlátozott esetkörökben nyílhat lehetőség.³⁰ A témához kapcsolódó konferencia-előadásában az utólagos normakontroll elsőbbségét támogató Dominique Rousseau francia alkotmányjogász is azon az alapon veti el az előzetes kontroll alkalmazását, mivel annak léte átpolitizálja az alkotmánybíráskodást, mindazonáltal kijelenti annak alkalmazása jogbiztonságot erősítő célszerűségi szempontokból megindokolható, ha annak célja pl. a jogi problémák feloldása még a politikai vita megkezdése előtt. Honfitársa, Didier Maus professzor szerint pedig az előzetes kontroll dominanciája a hangsúlyosabb, mert azzal a gyakorlatban megmutatkozó alkotmányellenesség azonnal kiiktatni szükséges gyökereit is adott esetben ki lehet iktatni.

A kezdeményezői kör szűkítésével kapcsolatban a Bizottság véleményében arra hivatkozik, hogy amennyiben ez a kör széles, akkor az (i) átpolitizálja az AB működését, (ii) magának az utólagos normakontrollnak a lényegét és szerepét lehetetleníti el, hiszen megnő a munkateher és pl. előítélet alakul ki egyes kérdésekben. Azzal kapcsolatosan, hogy a jogszabályalkotás mely fázisában kapjon helyet az előzetes kontroll, a Bizottság előadja, hogy kizárólag a parlamenti elfogadást követően, és a jogszabály kihirdetését, közzétételét (nemzetközi szerződések esetén ratifikációjukat) megelőzően. (Rousseau is a kezdeményezői kör szűkítése mellett érvel.)

³⁰ A 2011. április 25-én aláírt magyar Alaptörvény ezt a szűk ex ante kontroll-modellt alkalmazza. Az Állam c. fejezet, Alkotmánybírárságot szabályozó 24. cikkében azt fogalmazta meg az alkotmányozó, hogy az AB az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, amely eljárás kezdeményezése továbbra is a köztársasági elnök hatáskörében marad, összhangban a Bizottság véleményében megfogalmazott javaslattal. Ezen kívül, természetese, a nemzetközi szerződések és a belső jog összhangjának vizsgálata is szabályozást nyert az új Alaptörvényben.

Elvi éllel állapította meg a Bizottság azt az e ponton hangsúlyozandó tételt, mely szerint azonban az előzetes és utólagos kontroll jogosítványok egymást kiegészítők és nem kölcsönösen kizáróak, ti. az AB számára meg kell hagyni azt a mozgásteret, hogy az előzetes kontroll során esetlegesen már vizsgált jogszabályt később, szükség esetén utólagos kontroll keretében is vizsgálhassa. Maus professzor ezzel kapcsolatban arra utalt konferencia-előadásában, hogy amennyiben azonban egy szabályozás átmegy az előzetes kontroll szűrőrendszerén, akkor azt a későbbiekben utólagos kontroll által csak kivételes jogi érdek esetén lehet felülvizsgálni. Ennek fontossága elemi az alkotmányos igazságszolgáltatás rendszerében. Arra, hogy a két kontroll koegzisztenciában biztosított legyen egy adott jogrendszerben viszont éppen azért van szükség, utalva egy a Véleményben később felhívott indokra, s ahogy erre Rousseau professzor is utalt előadásában, mert egyes esetekben pusztán a gyakorlati alkalmazás során tűnik ki az alkotmányellenesség, amely természetesen nagy hátrányba helyezi az előzetes kontrollt, hiszen azzal a jogszabály gyakorlatát orvosolni nem lehet.

Kitérve a nem kötelező erővel bíró előzetes kontroll bevezetésének lehetőségére, a Bizottság kiemelte, hogy mivel szélesebb körű előzetes kontroll iránt valódi igény mutatkozik hazánkban, ezért üdvözlőnék egy független szerv vagy parlamenti bizottság képében működő felülvizsgálatot folytató szerv létrehozását.

Ezek után a sarkalatos törvények (cardinal laws) ügyének említése következik a Bizottság véleményében, különös tekintettel azok alkotmányossági felülvizsgálatának kérdésére. Amint a Bizottság leírta, rapportőreiket arról tájékoztatták Magyarországon tett látogatásuk során, hogy az új Alaptörvény egyes fontos kérdések rendezését ilyen sarkalatos törvényekre bízta majd. A vélemény szerint a Bizottság számára nem világos, hogy ezen sarkalatos törvények vajon alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek-e, vagy pedig annak feltételeit állapítanak meg esetleg. A kapott tájékoztatás szerint e tekintetben a rendes (egyszerű többséggel elfogadott) törvényekkel egy tekintet alá esnek a sarkalatos törvények, és azokra támaszkodni nem lehet majd az alkotmányossági felülvizsgálat során.

E kérdés értékelésének zárásaként, visszaulva a magyar Kormány által feltett első kérdésre, amelyben célként jelölték meg az alkotmányos alapjogok magyarországi védelmének növelését (illetve utalva a nemzetközi szinten negatív visszhangot kiváltó AB-hatáskör korlátozásra pénzügyi kérdések tekintetében) a Bizottság megjegyezte: az AB hatásköreinek olyan korlátozása, amely egyes törvényeknek csupán az alkotmány adott

behatárolt tartalmi hányada vonatkozásában történő alkotmányossági felülvizsgálatot tenne lehetővé, éppen a fent megjelölt védelmi szint-fejlesztési célkitűzéssel lenne ellentétes.

Ad 3) az indítványozási jogkör tekintetében az actio popularis létjogosultságát vizsgálta a Bizottság, amelyre utalással Magyarországot egy e módszert alkalmazó „érdekes” alkotmányos igazságszolgáltatási modellnek nevezte, hiszen hasonló indítványozási jogkör alkalmazása sehol nem standardszerű az európai alkotmányos rendszerekben. Ezzel kapcsolatban kijelentette, hogy az alkotmányozás folyamatában az actio popularis eltávolítása nem eredményezné a közös európai alkotmányos örökség sérelmét.

A Vélemény egy Kelsen-re való utalással elismeri ugyan, hogy ezen megoldást az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb garanciájának tekintették, amely az alkotmányellenes jogszabályok jogrendből való gyors eltávolítását teszi lehetővé, ugyanakkor megállapítják, hogy az európai államok többsége nem vezette be ezt a modellt az alkotmányossági felülvizsgálatban. A Bizottság ezen a ponton a montenegrói Alkotmánybíróság kapcsán 2008-ban tett javaslatára utal, amelyben kifejezett az actio popularis elhagyását, figyelmen kívül hagyását javasolta. A konferencia egy fontos idevágó megállapítását kell e ponton megemlítenem, amely Monica Macovei volt román EP-képviselő előadásában hangzott el. Macovei elmondta, hogy az actio popularis Románia esetében visszaélésekhez vezetett, mert az AB eljárásának kezdeményezésekor az alapulfekvő bírósági eljárást fel kellett függeszteni és e felfüggesztés nem egy esetben veszélyeztette az igazságszolgáltatás megfelelő működését.

A Vélemény üdvözölte azt, hogy a magyar hatóságok törekvése az actio popularis elvetése, hogy azon beadványokra nagyobb figyelem fordulhasson, ahol tényleges és valós jogi érdek mutatkozik. Konferencia-előadásában Francis Delpérée belga szenátor érintette kimerítően az actio popularis kérdéskörét, akinek megállapításai közül e ponton csak egyet emelnék ki, miszerint: „jó, ha kéznél van egy ostor”, amellyel ösztönözni tudjuk magunkat, tehát a fent vázolt változtatásokon kívül az ügyintézési határidők fokozottabb betartása, esetleges csökkentése is megfontolandó.

A Bizottság leszögezte, hogy üdvözli azt a törekvést is, amely az utólagos normakontrollt kezdeményező egyéni indítványok körének kiszélesítése irányába történik, amely normatív aktuson alapuló egyedi cselekménnyel (közigazgatási határozat vagy bírósági döntés által) okozott szubjektív jogsérelem esetén nyújtana jogvédelmet, jogi érdek igazolása mellett, amely elemet német és osztrák példához kötött a Bizottság, konferencia-előadásában az e témát is érintő Peter Huber, német alkotmánybíró pedig az „interesse legitimo” olasz

példához. Az utólagos normakontroll indítványozásának jogi érdekhez kötése az egyéni indítványok esetén azonban a Bizottság szerint csak akkor megengedhető, ha ahhoz (német mintára) *full-fledged*, azaz teljes (valódi) alkotmányjogi panasz társul.

A Bizottság azonban javaslatot tett arra is, hogy az *actio popularis* egyes elemeinek megtartása indokolt lehet, s ehhez egy az alkotmányos igazságszolgáltatásba beiktatott szűrőrendszer létrehozását javasolták, ti. hogy az egyéni kérdések egy közvetítő testületen (ombudsman vagy más releváns testület) keresztül jussanak el az AB-ig. (E körben a Vélemény az ombudsmanok AB előtti kereseti jogának kérdésével, és annak európai példáival is foglalkozott, de jelen írásnak ezen alkérdés nem tárgya.) Természetesen az alkotmányozás kontextusában ezen kérdések tovább nem értékelhetőek, hiszen a részletszabályokat nem az alaptörvény, hanem a jelenlegi s később a módosított Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) tartalmazza majd.

A Bizottság a magyar Kormány által feltett kérdéseire adott válaszok a következők voltak:

1. *Nem ajánlatos Magyarországnak az EU Alapjogi Kartáját, mint olyat új alaptörvényébe foglalnia, mivel az inter alia értelmezési és hatáskör-ütközési problémákat eredményezne a nemzeti bíróságok, az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága között. Az EU Charta anyagi rendelkezései azonban inspirációforrásként használhatóak a nemzeti alkotmány szintjén garantált emberi jogok megfogalmazásához. E körben különös figyelmet kell szentelni az emberi jogok nemzeti védelmének az EJEE-vel és más kötelező nemzetközi egyezményekkel való konformitására.³¹*
2. *Az előzetes normakontroll hatáskört meg kell tartani, és ki kell mondani, az AB más feladataival együtt, az új alkotmányban. Az alkotmányossági felülvizsgálat folyamata túlpolitizálásának elkerülése végett, az előzetes normakontroll indítványozási joga a köztársasági elnökre korlátozandó. A felülvizsgálatnak kizárólag a jogszabály parlamenti elfogadását követően, annak életbe lépését megelőzően kell történnie; nemzetközi szerződések esetén azok ratifikációját megelőzően. Továbbá, szélesebb körű kötelező erővel nem bíró előzetes normakontroll is végezhető, amennyiben szükséges, parlamenti bizottság vagy független szervezet által.³²*

³¹ Vélemény 13-14.

³² Vélemény 14.

3. Az *actio popularis* új alkotmány általi eltávolítása annak érdekében, hogy elkerüljék az AB túlterhelődésének veszélyét és az előtte igénybe vehető jogorvoslatok visszaélészerű használatát, nem jelenti európai alkotmányos standardok megsértését. Mindazonáltal ajánlatos, a kifejezett magyar alkotmányos örökség fényében, hogy ezen lépést, elfogadása esetén, alternatív felülvizsgálati módszerekkel párosítsák, egészítsék ki, pl. közvetett folyamodás közvetítő szervén (pl. ombudsman, más releváns szerv) keresztül. A Velencei Bizottság továbbá javasolja, hogy a rendes bíróságok által tehető kezdeményezések rendszerét is meg kell tartani. Az alkotmányjogi panasz kiterjesztése egyedi döntésekre, a normatív aktusokon kívül, az *actio popularis* megszüntetésének szükségszerű kompenzációja, s ezért nagyon üdvözölt fejlemény.³³

Az elfogadott Alaptörvény rendelkezéseinek tanulmányozásával és az Alaptörvény gyakorlatának értékelésével, legközelebb egy-két év távlatában (az összes releváns jogszabály-módosítás életbelépése után) lehet majd végső mérleget vonni csupán, hogy az elmondottakat megszívleltük-e, és a kellő tanulságokat levontuk-e. Mindenesre, véleményem szerint, *prima facie*, a jelenlegi Alaptörvény rendelkezései megfelelnek a nemzetközi elvárásoknak és a tanulságok nagy része eljutott az alkotmányozóhoz. A kardinális kérdésekben egyesek által felfedezni vélt kisebb hibákat a sarkalatos törvények megalkotása során kell majd megkülönböztetett figyelemmel kísérni, és azok tisztázására nagy hangsúlyt fektetni, hogy ne romoljon az alapjogok védelmének szintje és azzal együtt nemzetközi megítélésünk.

³³ Uo.