

A jövő
megjósolásnak
leghatékonyabb
módja, ha
nekiállunk
megalkotni.

(Peter Drucker)



Az új magyar « alkotmány » külpolitikai szemszögből

A magyar alkotmányozás rejtett csapdái és néhány nemzetközi példa

Dr. Túrke András István Ph.D

IV. évfolyam 1. szám

2012.
január 4.

Alaptörvény vagy alkotmány : nem mindegy

2012 január 1-én életbe lépett Magyarország új Alaptörvénye. *Alaptörvény* a hivatalos megnevezés szerint, melyet csak egyszerűsített alakban nevezünk alkotmánynak, e tényre utal ezen írás címének idézőjele is.

Véleményünk szerint az alapjogi norma alaptörvény megnevezése tehát – az alkotók kinyilvánított szándékai ellenére – éppenséggel ideiglenes jelleget sugall, szolgálai és szakmailag nem indokolható módon a német *Grundgesetz* tükörfordítása - láthatólag nem is ismerve ez utóbbi miéértjét.

A német alkotmány megnevezése ugyanis a *Grundgesetz*, (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), azaz alaptörvény. Az pedig, hogy ez lett a megnevezése - tudomásunk szerint egyedülálló módon Európában (természetesen csak azon országokat tekintve, ahol van írott alkotmány) - nem véletlen.

Mikor ugyanis az egykori NSZK-ban alkotmányoztak (1949. május 23.), az akkori "ideiglenesnek tekintett" állapo-

tok – két Németország : NSZK, NDK - miatt úgy döntöttek, a születendő "irat" nem tekinthető úgynevezett alkotmánynak (*Bundesverfassung*, mint pl. a svájci alkotmány német megnevezése), mert nem áll fenn az állam egysége – melyre természetesen megvolt az igény, nemzetközi okok miatt azonban az egység megteremtését már akkor nem látták rövid távon belül realizálható alternatívának.

Tehát az *ideiglenes állapot* kifejezésére megfelelő kifejezés híján így lett az NSZK legfőbb jogi normájának a megnevezése alaptörvény. Ezzel *de iure* kvázi "ex lex állapotot" teremtettek a német alkotmányozás területén, kifejezve azt, hogy ideiglenes megoldásról van szó, mert Németország csak egységben létezhet.

Az aztán más kérdés, hogy ez az NSZK-nak készült német alkormány végül is igen jól bevált. Még akkor is, ha például jogilag támadható módon tiltotta a népszavazás intézményét, az 1930-as évek rossz emléke miatt : Az Európai Unión belül ezért is lettek korlátozva a népszavazás lehetőségei.

Itt jegyezzük meg, a népszavazást franciák de igen erősen szorgalmazták volna, az európai integráció legitimálása érdekében. De nem akarták a németeket kellemetlen helyzetbe hozni, ezért engedtek a tárgyalásokon. Más kérdés, hogy az integráció sorsa máshogy alakulhatott volna, kevesebb lenne napjainkra a demokratikus deficit...

A *Grundgesetz* tehát az évtizedek során olyan tekintélyt – némi képzavarral élve „jogalapot“ – szerzett magának, hogy az egyesülés után is a jogfolytonosság érdekében a *Grundgesetz* megnevezést tartotta meg Németország alkotmánya megnevezésére a *Verfassung* / *Bundesverfassung* megnevezések helyett. De megnézhetjük a német alkotmánybíróságot is, amely viszont már a *Bundesverfassungsgericht* és nem a „Grundgesetzsgericht“ vagy valami hasonló nevet visel.

Egy szó mint száz, a magyar alkotmányt alaptörvénnyé átnevezni sem a magyar (sem az európai) alkotmányjog-történeti hagyományok értelmében szakmailag nem indokolt, nem túl szerencsés *copy/paste* megoldás.

Csak reménykedhetünk abban, hogy a magyar alaptörvény „figyelmetlenségéből“ ideiglenes jelleget sugalló volta nem ihleti meg a szomszéd országok szélsőségeit, és nem indul „revizionista“ és egyéb hasonló törekvésekkel való vád címén nemzetközi offenzíva Magyarország ellen...

Véleményünk szerint ez jóval jelentősebb probléma annál, minthogy Magyarország megnevezése – a köztársasági államforma változatlanul hagyása mellett – Magyar Köztársaság helyett Magyarországra változott. Ez akkor sem jelenti a köztársaság, vagy a demokrácia végét, ha

a *Le Monde* és a hozzá hasonló sajtóorgánumok burkotan vagy nyíltan a fasizmus előretörésének rémét vetítik elő Magyarországon - mint ahogy emlékezzünk, tették ezt 1958-ban Franciaországban az V. Köztársaság új alkotmányának, Charles de Gaulle hatalomra kerülésének idején is. Minden gátlás nélkül címkézték ekkor a náci megszállást az első pillanattól elutasító és az ellen küzdő tábornokot fasisztának...

Visszatérve a magyar alaptörvényre, további, európai szempontból tekintett fontosabb hibának tekinthető még az – főként, ha valóban oly nagy jelentőséget tulajdonítunk az alaptörvénynek, valóban „egy új korszak bevezetéseként“ tekintünk rá –, hogy nem követve az általánosan bevett európai gyakorlatot, nem követi népszavazás az új alaptörvény bevezetését. Márpedig ezzel lehetett volna ha nem is csírájában elfolytani, de legalább mérsékelni a nemzetközi támadásokat.

Jogos és jogtalan nemzetközi kritikák¹

Aligha tévedünk sokat ha kijelentjük, a magyar alkotmányozás lényegében senkit nem érdekelt volna különösebben külföldön az alkotmányjogászokon és még néhány tucatnyi szakértőn kívül, ha nem pont – a legszerencsétlenebbül – az EU-elnökség időpontjára időzítette volna Magyarország a (ráadásul gyorsított) elfogadását, hanem 2011 szeptember-október körülre és nincs a magyar elnökséget végigkövető kiemelt nemzetközi - sajnos negatív - figyelem.

Ugyanakkor azt is leszögezzük, hogy egyetlen európai uniós országnak sem lett volna, illetve nincs semmilyen jogalapja a másik demokratikus keretek közötti alkotmányozásába akárcsak a legkisebb mértékben is beleszólni. Erre semmilyen

¹ a teljesség igénye nélkül

szerződés vagy megállapodás nem hatalmaz fel, lévén ez a szó legszorosabb értelemben vett tagállami belügy. Cohn-Bendit²-ra utalva a kritika főként egy olyan Franciaország részéről furcsa, mely a jelenleg is hatályos európai és EU-s jogszabályokkal ellentétben mindmáig visszautasítja a kisebbségi nyelvhasználat (alkotmányos) biztosítását, melyhez való jogát a történelmi-nyelvészeti okokat ismerve természetesen mi nem vitatjuk el.

Ki kell jelentenünk ugyanakkor, hogy természetesen az új magyar alkotmány messze nem tökéletes, vannak benne igen gyenge és szerencsétlenül megfogalmazott részek (főként a preambulumban). De összességében – és ezt az EU alapszerződésai és volt alkotmány-tervezete, a német Alaptörvény és az összes mai és történelmi francia és svájci alkotmány elmélyült ismeretében állítjuk – összességében megfelel az úgynevezett „európai mércének“.

Ugyanakkor kétségtelenül kiütözik konzervatív szellemisége a liberális elemek kárára, mely azonban már jobban törésvonal dimenziójú vita. Az pedig szintén elméleti jellegű kérdés, hogy ez a bizonyos „európai mérce“ mennyire progresszív vagy nem.

Emlékezzünk, főként a nemzetközi médiában a „kifogásolt“ pontok önmagu-

kat minősítették, ráadásul jórészt pontatlanok (voltak) : A Szent korona-tan beemelése az alkotmányba nem történt meg, de a preambulumban van egy rövid utalás a korona történelemben betöltött szerepére, melyet történészként csak megerősíteni tudunk. A kereszténység szerepére szintén csak a preambulumban van utalás.

A preambulumban megemlített (nem jogi érvényű) egyéb történelmi elemek kritizálása vitatható, mert az itt megfogalmazottak általában csak mintegy *invocatio*-t képeznek és nem képezik az alaptörvény jogerejű részét.

Legalábbis az általános gyakorlatban, néhány speciális esettől eltekintve, mikor *de facto* a jogalkotó eredeti szándéka ellenére ill. tudta nélkül vált a preambulumban *de iure* hivatkozási alappá³. Az R/3 cikk („Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”) mindenesetre a bizonytalanságot csak fokozza.

Pedig lett volna követendő gyakorlati példa arra, miként lehet megőrizni a felvonultatandó értékeket, eszmeiséget amellet, hogy megnyugtassuk azokat is, akik egy ezen elvekre esetlegesen alapuló jogi értékítéletet már vitatnának: Ausztrá-

² Hogyan is ülhet egy pedofil tartalmakban gazdag önéletrajzi művet megjelentető képviselő jogszerűen az Európai Parlamentben?

³ Ld. az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának vonatkozásait a francia alkotmányban, a tartományi bírák díjazásának kérdését (1997) az 1867-es kanadai alkotmány vonatkozásában (stb.) és az ezek hatására kialakult túldimenzionált félelem miatti vitát az EU alkotmányos szerződésének preambuluma kapcsán.

liában 1999-ben frappánsan döntötték el a „preambulum-kérdést“, az ügydöntő népszavazás sikere miatt a jogalkotók előzetes ígéretet tettek arra, hogy az új preambulumnak nem lesz jogi hatálya.

Főként francia részről kifogásként elhangzott még, hogy megszűnt az ombudsman intézménye. Ezt annál is inkább furcsálhattuk, hiszen Franciaországban ebben a formában nem is ismert ez az intézmény⁴, az európai ombudsman szerepét kivéve. Mint ahogy kifogásolták a Költségvetési Tanács beleszólását az éves költségvetésbe, a köztisztviselők hosszú, 9-12 éves időtartamát.

Ezek elméleti kérdések, melyeket lehet vitatni, mi csak azt jegyeznénk meg, hogy ezeket például a francia alkotmány vagy nem is rendezi, vagy éppen a francia szenátus tagjainak 9 éves mandátumot biztosít...

A kritikák egy része tehát valószínűleg magyar sugallmazásra jelent meg külföldi kollégáink érvrendszerében. Hiszen ellenkező esetben olyan elemeket kifogásolhatnának jogosan, hogy például Magyarországon nincs Gazdasági és Szociális Tanács, mely mind Franciaországban, mind az EU-ban igen fontos szerv, és egyetlen törvény sem kerülhet úgy elfogadásra, hogy e szervben az érintett gazdasági és szociális szereplők előzetesen meg ne vitatták volna. (Franciaországban nem igen lehet a kamarák

állásfoglalása nélkül vagy azzal gyökeresen ellentétes törvényt megalkotni v.ö. magyar egészségügyi törvényalkotás.) Valamint, hogy az európai minták nem igen követik azt, hogy a nemzeti valutát vagy egyes konkrét (kulturális) intézményeket (ld. X/3) alkotmányba foglaljunk.

Meg kell említeni azt is, hogy természetesen komolyan vehető szakmai kritikák is születettek komolyan vehető a nemzetközi elemzők tollából is. Thomas Markert a Velencei Bizottság (az EiT konzultatív szerve) titkára két felkérés kapcsán vizsgálódott: Egyrészt a magyar kormány kérésére, másrészt a parlamenti közgyűlés Monitoring Bizottságának elnöke, Dick Martin kérésére.

A kétharmadhoz kötött „kardinális törvények“ esetében (melyek az Alkotmánybíróság hatáskörét csökkentik főként adó- és tulajdonügyekben, illetve családjogi, nyugdíj és pénzügyi kérdésekben, stb.) a szakértőnek jogos volt a felvetése, hogy egyik EU országban sincs ennyi „kardinális törvény“ és a 2/3-ad nagyon bebetonozza ezeket, ha egy leendő új kormány mégis változtatni szeretne rajtuk. Ugyanekkor bizonytalan értékű jóslásba is bocsátkozott, hiszen kiemelte, hogy a politikai pártok között ilyen konszenzus nem volt a 2/3-ig, és nem is igen állhat elő ilyen helyzet a jövőben.

Markert felemlítette továbbá a Preambulum sokak által már kifogásolt némely tényleg zavaros részletét (ld. a szövegben

⁴ A félreértések elkerülése végett meg kell jegyeznünk, hogy Franciaországban valamennyire a *Médiateur de la République* intézménye rokonítható az ombudsmani intézményével, mely 1973 óta létezik. Egy 2008 július 23-ai alkotmánymódosítás értelmében 2011 március 31 óta a jelentősen megreformált intézmény elnevezése *Défenseur de la République*-re módosult. A francia intézményt részben a svéd ombudsmani, részben az angol parlamenti biztosi intézmény inspirálta, 2007 óta pedig a spanyol « *Défenseur du peuple* » intézményéhez szeretnék hasonlatossá tenni. Francia értelmezésben a *Médiateur* ill. *Défenseur* felel az állampolgár és az állami adminisztráció közti kapcsolatokért. Korábban a Miniszterek Tanácsa nevezte ki, 2008-tól a köztársasági elnök, miután a Közgyűlés és a Szenátus döntött személyéről. A *Défenseur* 300 delegálttal rendelkezik a köztisztviselőkben és pl. a deontológia (eredetileg az erkölcsstannak a hivatásbeli köteleességgel s ennek etikai folyományaival foglalkozó ága) is a hatáskörébe tartozik a biztonsági feladatokat ellátó személyek esetében. Hasonló jogkört gyakorol a *Diszkrimináció ellen és Egyenlőségét való küzdelem Hivatala* és lényegében az egész intézmény hatásköri mechanizmusai átfedéseket mutat több intézménnyel valamint szerepe nem tekinthető teljesen letisztázottnak máig sem a francia jogrendben. 2011 július 13 óta 3 helyettessel rendelkezik: 1, *Défenseur des enfants* (gyermekvédelemért felelős), 2, *Deontológiáért* és a 3, *Diszkrimináció és egyenlőség területéért felelős biztos*. ld. még « *Défenseurs des droits* », *Portail du gouvernement français*, 2009.09.09., <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/defenseur-des-droits> és *Le Défenseur des droits* <http://defenseurdesdroits.fr/>

a komoly belső ellentmondásokat is felvonultató, a XX. századra vonatkozó megállapításokat). Szerinte bizonyos részek „a kisebbségek kirekesztését jelenthetik“, a hazájukon kívül rekedt magyarokra való utalás pedig „beavatkozást jelenthet más országok ügyeibe“ (D. pont).

Noha utóbbi hasonló részletességű szabályozása alighanem egyedülálló, az észrevételek itt inkább a találgatások, a „mit olvashatunk bele egyes jogszabályokba, ill. azok hiányába“ kategória felé mozdulnak el, mintsem a konkrét jogszabályi pontok kritikáját jelentik. A kisebbségi kérdés részletkebe menő szabályozása egyébként az alapjogi normában nem szokásos, de Magyarország speciális helyzetére való tekintettel indokolt lehet. (Itt jegyezzük meg, ha Görögország képes immár évtizedek óta blokkolni Macedónia nemzetközi megnevezésének elismerését, akkor Magyarország is ragaszkodhat és kiállhat az általa kardinálisnak tartott kérdések védelmében.)

Szintén negatív kontextusú kiemelésnek tűnik Markert részéről az „élet születés előtti védelmére“ a házasság definíciójára történő utalás, és hogy a diszkriminációellenes klauzula nem említi a szexuális alapú diszkriminációt. A legelső egyébként az ír alkotmányban is benne van, a második pedig szintén több EU-ország alkotmányának része. Magyarországon évi kb. 43-44.000 abortusz történik, világviszonylatban 5.-6. helyen állunk a leggyorsabb népességfogyást produkáló országok listáján. A népességfogyás megakadályozásának ezen alkotmányos volta, mint módszer ellen ugyan felhozhatók érvek, de a szándék így is érthető.

A nemzeti alkotmányozás kérdése uniós szinten

A felmerült kritikákra való válaszként véleményünk szerint az európai szintéren Magyarország úgy járt volna el a leghelyesebben, ha a leghatározottabban visszautasítja a legkisebb mérvű beleszólást is alkotmányozásába. Távollétünkkel tüntethettünk volna, mikor az Európa Parlament napirendjére tűzte ezt a hatáskörét jócskán túllépő ügyet.

Ezzel ugyanis veszélyes hagyományteremtés indulhat el az EU-ban és a tagállamok többsége, főként a föderációellenes, erősebb integrációt ellenző vonal, nyíltan vagy legalábbis szíve mélyén teljes mértékben egyet értett volna ezzel a magatartással, elutasítva egy ilyen súlyú precedens megteremtését.

Tévedés lenne azonban azt a konklúziót levonni, hogy az alkotmányozóknak mindkét fülüket be kellett volna fogni mindenfajta kritikára. Az uniós napi politikai szintű beleszólás jogos visszautasítása mellett (nem történt meg) ugyanekkor természetesen szakértők bevonásával még időben felül lehetett volna vizsgálni a tervezet nyilvánvalóan gyenge pontjait (megnevezés, preambulum, forint az alkotmányban (K cikk.) stb.).

Magyarország azonban a részben valóban jogos aggodalmakra okot adó média-törvény okozta hullámok hatására mégis lépés- és főként „magyarázkodás-kényszerbe“ került.

Ha tudtunk volna 2011 nyár végéig, szeptember elejéig várni az alkotmányreform kérdésével, elkerülhettük volna hogy ilyen rendkívül megalázó és kínos helyzetbe kerüljünk EU-elnökségünk alatt és még csak a 2012 január 1-ei hatályba lépési dátum is tartható lett volna.

A fenti írásban kifejtettek a szerző magánvéleményét tükrözik, mely nem feltétlenül egyezik az Europa Varietas Intézet álláspontjával.

A szerzőről :

Türke András István biztonságpolitikai elemző, a Sorbonne doktora és a Centre d’Histoire Sciences Po Paris kutatója, az EUISS, az AWEU Védelmi Bizottsága, az IRSEM, az SVKI és az MKI külső munkatársa.

turkeandras(kukac)gmail(pont)com

AZ EDDIG MEGJELENT EuVI ELEMZÉSEK LISTÁJA :

<http://www.europavarietas.org>*Schlenker Ádám***Elitelméletek Kelet-Közép-Európában és Magyarországon***Az 1989-es rendszerváltás után*

2011.10.21 EuVI Elemzések III./3

*Türke András István***Szerbia az EU-integráció útján : tények a „kincstári optimizmus” mögött***Hogyan célszerű kezelnie a szerb kérdést a magyar uniós elnökségnek?*

2011.01.27. - EuVI Elemzések III./2

*Türke András István***Erős elnökséggel az erős Európáért (?)**

2011.01.06. - EuVI Elemzések III./1

*Türke András István (szerk.)***A szlovén elnökségtől a lengyel elnökségig**

Szerzők : Bródy Anikó; Horbulák Zsolt; Kinga Torbicka; Dr. Türke András István Ph.D; Dr. Hosszú Hortenzia Ph.D; dr. Pusztai Dávid; Velich Katalin

2010.09.22. - EuVI Elemzések II./8

*Türke András István***Lengyel külpolitika az elnökválasztás után***(Több mint stílusváltás?)*

2010.07.21. - EuVI Elemzések II./7

*Türke András István***Az új magyar külpolitika várható irányvonalai***Hungary is facing a value-oriented change*

2010.05.27. - EuVI Elemzések II./6

*Türke András István***Kína világpolitikai törekvései**

2010.05.10. - EuVI Elemzések II./5

*Türke András István***A Dakar Rally biztonsági kockázatai Afrikában**

2010.04.25. - EuVI Elemzések II./4

*Marton Péter - Türke András István***Nemzetközi szélsőséges politikai tendenciák***(Iszlám fundamentalizmus, szélsőséges mozgalmak Európában, Ázsiában, Dél-Amerikában)*

2010.04.14. - EuVI Elemzések II./3

*Türke András István***La restructuration de l'industrie militaire en Hongrie (1988-2010)***(A magyar védelmi ipar átstrukturálódása az EU közös védelmi iparának kialakulása tükrében)*

2010.02.18. - EuVI Elemzések II./2

*Türke András István***A szlovák államnyelv-törvény legújabb módosításai**

Avagy hogyan tovább Knut Vollebaek főképviseelő úr
2010.01.18. - EuVI Elemzések II./1

Türke András István

Franciaország és az EU bevándorlási problémái

Az migráció probléma vagy gazdasági szükségszerűség?
2009.06.25. - - EuVI Elemzések I./4

Türke András István

Kudarca ítélt-e a Nabucco-projekt?

Az EU energiapolitikai lehetőségeiről világpolitikai perspektívában
2009.04.29. - EuVI Elemzések I./3

Türke András István

Franciaország reintegrációja a NATO katonai struktúrájba

« Ment is, meg nem is, köszönt is meg nem is, vitt ajándékot meg nem is »
2009.04.03. - EuVI Elemzések I./2

Türke András István

« Eco(il)logique » : a környezetvédelem, mint a válság megoldásának csodafegyvere (?)

Milyen valódi lépéseket kéne megtenni az EU-nak a válság kezelésére ?
2009.03.06. - EuVI Elemzések I./1

EUROPA VARIETAS INTÉZET

<http://www.europavarietas.org>

EuVI ELEMZÉSEK | ISSN : 2061-9812 | **Kiadó** : Europa Varietas Alapítvány – 1135 Budapest,
Szent László út 15. 5. em. 8. | **Felelős szerkesztő** : Türke András István Ph.D | © 2009–2011
Megrendelés : [info\(kukac\)europavarietas\(pont\)org](mailto:info(kukac)europavarietas(pont)org)

© Minden jog fenntartva. Tilos a jelen kiadvány egészének vagy egyes részeinek, valamint formai elemeinek és illusztrációinak felhasználása, a kiadó előzetes engedélye nélkül.