

Kérdések és feleletek az alkotmányozással kapcsolatban

Általános kérdések

Miért fogad el új alkotmányt Magyarország?

Az új alkotmány elfogadásának szimbolikus és gyakorlati jelentősége van. Szimbolikus, mert egy demokratikus jogállamban az idő múlásával egyre nehezebben indokolható, ha az alkotmány születése a kommunista diktatúrára nyúlik vissza. A hatályos alkotmány szövege is rögzíti a jelenlegi alaptörvény ideiglenességét. A rendszerváltás óta a kormányok – politikai pártállástól függetlenül – célul tűzték ki az új alkotmány elfogadását, amelyre azért nem kerülhetett sor, mert egyik tervezet sem kapta meg az Alkotmányban megkívánt többséget.

Az alkotmányozás gyakorlati jelentőségét az adja, hogy ugyan 1989-90-ben a parlament új tartalommal töltötte ki az alkotmányt, a hatályos szövegen több helyen látszik az 1949-es keret. Továbbá az alkotmány több kell, hogy legyen, mint a Magyar Köztársaság szervezeti és működési szabályzata; nem elég, ha alkalmas a közélet szabályozására, hanem társadalmilag is elfogadottnak kell lennie, szólnia kell a magyar nemzet múltjáról, jelenéről, jövőjéről, az állam alapértékeiről és célkitűzéseiről.

Milyen szempontok szerint alkotmányoz a parlament?

Az új alkotmánynak ki kell fejeznie a nemzet összetartozását, tükröznie kell a nemzet múltjának örökségét és legfontosabb pillanatait, a jelen célkitűzéseit és az állam jövőbeni tevékenységének alapjául szolgáló értékeket.

Magyarország az Európai Unió tagjaként elfogadja és képviseli a civilizált nemzetek által vallott értékeket. A parlament egyértelmű eljárási szabályok szerint, az alkotmányos feltételeknek és a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően fogja az új alkotmányt elfogadni. Magyarország elkötelezett a jogállam és a demokrácia értékei iránt, óvja a köztársasági és parlamentáris hagyományokat, fenntartja az államszervezet bevált intézményeit, az alaptörvényben méltó helyet biztosít az egyént megillető jogoknak.

Ígért-e a Fidesz – KDNP pártszövetség új alkotmányt a választási kampányban?

Igen, Orbán Viktor a választási kampány során beszédeiben, interjúban és sajtótájékoztaton is egyértelművé tette, hogy a közjogi rendszer felforgatása nélkül új alkotmányt kell elfogadni.

A parlamenti választások két fordulója között a jelenlegi ellenzék is visszatérően hangoztatta, hogy kétharmados támogatottság esetén az új Kormány alkotmányozni fog. A választópolgárok ennek tudatában adták le szavazataikat a második fordulóban és ennek eredményeképpen a kormánypártok több mint kétharmados támogatást kaptak a választópolgároktól.

Az alkotmányozás jelenlegi szakaszában egyértelműen állást lehet foglalni arról, hogy pontosan az történik, amit Orbán Viktor még miniszterelnök-jelöltként ígért. Az Országgyűlés mélyreható államszervezeti változások nélkül a deklaráltan ideiglenes alkotmány helyett egy új alaptörvényt fogad el.

Eljárási kérdések

Elegendő-e a rendelkezésre álló idő az új alkotmány elfogadására?

Arra a kérdésre, hogy az alkotmány közel tíz hónapos előkészítése elegendő-e, az új alkotmány elfogadottsága, minősége és különösen jövőbeli sorsa fog választ adni. Tény, hogy az 1994 és 1998 közötti törvényhozási időszak alkotmány-előkészítő munkája két és fél évig tartott. Noha e munka eredményeként végül nem született új alkotmány, az előkészítő munka során megfogalmazott elképzelések, javaslatok a jelen alkotmányozás során is figyelembe vételre kerültek, az akkor felvetett elképzeléseket a szakma folyamatosan tárgyalta, értékelte. Nemzetközi összehasonlításban az alkotmányozásra rendelkezésre álló idő egyáltalán nem minősíthető kevésnek. A magyar alkotmányos berendezkedés számára mintául szolgáló német alaptörvényt a kidolgozó Parlamenti Tanács nyolc hónap alatt alkotta meg, és mind a mai napig hatályban van. Franciaországban De Gaulle-nak hat hónap állt rendelkezésére az azóta több mint fél évszázada jól működő V. Köztársaság alkotmányának kidolgozására.

A jelenlegi tartalmi alkotmányosság kereteit meghatározó Nemzeti Kerekasztal tárgyalások 1989 nyarán összesen három hónapig tartottak. E példákra tekintettel az új alkotmány előkészítésére nyitva álló idő elegendő a megfelelő normaszöveg kidolgozására és elfogadására.

Változtatott-e a parlament a kormányváltás óta az alkotmányozás eljárási szabályain?

Nem. Az alkotmány elfogadására vonatkozó szabályok 1998 óta nem változtak: mind az alkotmány elfogadásához, mind annak módosításához a parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyan a parlament 2010. második félévében hatályon kívül helyezte az Alkotmány 24. § (5) bekezdését, ez azonban tartalmi változást nem eredményezett. Az Alkotmány kérdéses bekezdése egyértelműen az 1994 és 1998 közötti parlamenti ciklusra vonatkozott, és arra az időtartalomra írta elő, hogy az alkotmány koncepcióját (tehát nem magát az alkotmányt!) a képviselők 4/5-ének a szavazatával kell elfogadni. Ez a szabály azonban – a jogirodalom többségi álláspontja szerint – 1998-ban hatályát veszítette és 2010-ben már nem volt része az Alkotmánynak. A parlament a viták elkerülése érdekében ezt a kérdést tisztázta.

Részt vesznek-e az ellenzéki pártok az alkotmány elfogadásában?

Ennek lehetősége nyitva áll az ellenzéki pártok előtt.

Az új alkotmány elfogadása nem kormányzati érdek, hanem nemzeti ügy. Az alkotmány, jellegénél fogva nem egy-két kormányzati ciklus idejére szolgál, hanem hosszú távon kívánja meghatározni az ország társadalmi-gazdasági berendezkedését, a közhatalom felépítését és az egyén és a közhatalom kapcsolatát. Azokat az értékeket hivatott megjeleníteni, amiben a Köztársaság egységes. Erre tekintettel kívánatos, hogy az alkotmány elfogadásában a választásokon parlamenti helyeket szerző pártok képviseltesék magukat.

Az alkotmány koncepciójának vitájában az ellenzéki pártok nem a koncepció tartalma, hanem napi politikai okok miatt döntöttek a távolmaradás mellett. Természetesen jogilag egy párt szabad döntése, hogy részt kíván-e venni az alkotmányozásban.

Annak érdekében, hogy az ellenzéki pártok véleménye és javaslatai jobban figyelembe vehetők legyenek az alkotmányozás során, a kormánypártok kezdeményezték a Házzsabály olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi a tervezetek párhuzamos megvitatását.

Van-e társadalmi és nemzetközi szakmai vitája-e az alkotmányozásnak?

Igen. Az alkotmány előkészítése során az eseti bizottság több civil szervezet véleményét kikérte. Emellett az alkotmány normaszövegének kialakítása során nemzeti konzultációra került sor. Ennek kapcsán minden választópolgár egy kérdőívet kapott, amely kitöltésével 12 olyan kérdésben fejthették ki véleményüket, amely az alkotmányozás tartalmi kérdéseit érinti. A konzultáció keretében elsődlegesen a választópolgárokat közvetlenül érintő, mindennapi életre vonatkozó társadalmi és gazdasági kérdésekről kérték ki a választópolgárok véleményét. A nemzeti konzultáció megfelelő keretet biztosított arra, hogy a választópolgárok még az alkotmány elfogadása előtt kifejtessék véleményüket, és az alkotmányozó hatalom a választópolgárok véleményeit figyelembe véve alkotmányozhasson.

Emellett mind nemzetközi, mind a hazai egyetemek és más tudományos intézmények keretei között szervezett konferenciák foglalkoznak a magyar alkotmányozással. Az igazságügyért felelős miniszter továbbá kikérte az Európa Tanács mellett működő Velencei Bizottság véleményét az Alkotmánybíróság hatásköreit és az alapjog védelmét illetően.

Lesz-e népszavazás az új alkotmányról?

A magyar jogszabályok szerint erre nincs szükség. A népszavazás továbbá nem az egyetlen, és nem is feltétlenül a legmegfelelőbb módja az alkotmány társadalmi legitimitására. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése szerint a hatályos alkotmány szerint nem is lehet olyan kérdésekben népszavazást tartani, amelynek célja az alkotmány módosítása lenne. Az alkotmány elfogadását megelőzőn egy széleskörű nemzeti konzultációra kerül sor, amely megfelelően biztosítani tudja, hogy a választópolgárok elmondják véleményüket az alkotmányozást érintő fontos tartalmi kérdésekben.

Egy alkotmány elfogadására három fő módszer ismert. Az egyik lehetséges megoldás egy elkülönült alkotmányozó nemzetgyűlés megalakítása, amelynek egyetlen feladata az alkotmány kidolgozása. A másik lehetséges megoldás – amelyet Magyarország is követ – hogy a törvényhozó hatalom készíti elő és fogadja el az alkotmányt, minősített többséggel. A harmadik elvi lehetőség, hogy a tervezett alkotmányt a nép erősíti meg, népszavazáson.

Az alkotmány népszavazással való megerősítésére elsősorban nagy közjogi átalakulások, forradalmak után kerül sor, amikor a korábbi berendezkedéssel való kontinuitás megszakad. Ha az alkotmányos kontinuitás töretlen, és az új alkotmány a korábbinak a felhatalmazására és eljárási szabályai alapján kerül sor, akkor a parlament (vagy az alkotmányozó nemzetgyűlés) már kellő legitimitációval rendelkezik az alkotmány elfogadására, így nem elengedhetetlenül szükséges a népszavazás megtartása.

Mindemellett a kormánypártok törekszenek arra, hogy az alkotmány elfogadására széleskörű társadalmi párbeszédet követően, a lehető legnagyobb támogatással kerüljön sor.

Tartalmi kérdések az általános rendelkezésekkel és az alapjogokkal kapcsolatban

Említést tesz-e az új alkotmány a Szent Koronáról és a kereszténységről?

A kormánypártok szándéka szerint igen. A kereszténység az alkotmányban nem vallási vagy hitbeli meggyőződést jelentene, hanem annak a jelentőségnek a felismerését, amit a kereszténység a magyar történelemben betöltött. Ez elválaszthatatlan a magyar államiságtól és az ország megmaradástól. A kereszténységre vagy Istenre való utalás nem szokatlan az európai alkotmányokban. Németország, Lengyelország, Görögország és Írország alkotmányai is tesznek ilyen utalást alkotmányaikban. Az ilyen említés semmilyen tekintetben nem érinti a vallásszabadság egyéni alapját és az állam világnézeti semlegességét.

A Szent Korona sem mint szakrális tárgy érdemel említést, hanem mint amely évszázadokon át az önálló államiság szimbóluma volt. A magyar közjogi hagyományok értelmében a Szent Korona nem royalista jelkép. Az 1994 és 1998 közötti ciklusban kétharmados MSZP-SZDSZ többséggel működő alkotmányelőkészítő-bizottság által készített tervezet preambuluma is hivatkozott a Szent Koronára.

Miért szükséges az alkotmányban rögzíteni, hogy házasság csak férfi és nő között jöhet létre?

Ugyan a jelenlegi alkotmány szövege ezt kifejezetten nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság 1995-ben meghozott (és 2007-ben, valamint 2008-ban megerősített) határozata értelmében a hatályos alkotmány értelmezése szerint sem teszi lehetővé az azonos neműek házasságkötését. Az alkotmányi rögzítés tehát tartalmi változást nem eredményezne. E szabályozás nem érinti az azonos neműek számára is lehetséges – a házassághoz sokban hasonló joghatást kiváltó – regisztrált élettársi kapcsolatot.

Biztosít-e az alkotmány választójogot a határon túl élő magyar állampolgároknak?

A jelenlegi tervek szerint az új alkotmány nem dönti el ezt a kérdést. A hatályos alkotmány a választójog gyakorlását állandó magyarországi lakóhelyhez köti a parlamenti választásokon, így kizárja a határon túl élő magyar állampolgárok választójogának a lehetőségét is. Az új alkotmány vélhetően csak általánosságban fogja deklarálni a magyar állampolgárok választójogát, azzal, hogy minden további szabályt és korlátot a választójogi törvény elfogadásakor kell meghatározni.

Az európai államok többsége lakóhelytől függetlenül biztosítja a választójogot saját állampolgárainak.

Bővíti-e az új alkotmány a kisebbségek jogait?

Igen. A tervezet deklarálja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek és népcsoportok részei a politikai nemzetnek, tehát államalkotó tényezők. A tervezet az alapjogi részben külön kiemeli, hogy a nemzetiséghez vagy népcsoporthoz tartozó személyeket az általános jogokon kívül többletjogok, egyéni és kollektív jogok illetik meg. Így különösen: önazonosságukat szabadon megválthatják, használhatják anyanyelvüket, ápolhatják kultúrájukat. Joguk van a saját nyelven

való egyéni névhasználathoz és az anyanyelvű oktatáshoz, továbbá saját helyi és országos önkormányzatokat is létrehozhatnak.

Bevezet-e az új alkotmány átfogó változtatást az emberi jogok szabályozása tekintetében?

Nem. Magyarország a nemzetközi és európai közösség tagja, az emberi jogokkal kapcsolatos valamennyi jelentős egyezménynek a részese. Magyarország már 1989 óta fenntartja az emberi jogok európai védelmi szintjét.

Az alkotmányozás jelentős módosulásokat nem tervez tehát az emberi jogok tekintetében. Ezen a téren az alkotmány előkészítése a részletszabályok pontosítását és az alapjogvédelem belső jogi szintjének a nemzetközi standardokhoz való közelítését tartja feladatának. Egyetlen alapjog sem hagyható ki. Az új alkotmányban az emberi jogok szabályozása a XXI. század legfrissebb emberi jogi dokumentumán, az Európai Unió Alapjogi Chartáján alapul. Az alapjogok alkotmányi szintű szabályozásakor figyelembe vettük az elmúlt húsz év gyakorlatát, az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseit, valamint az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát.

Vannak olyan jogok, amelyek a tervezetben foglaltak szerint magasabb védelemben részesülnek, mint amelyet a Charta védelmi szintje előír. Tartalmazni fog számos olyan szociális jogot is, amit más országokban csak a baloldal képvisel.

Tartalmi kérdések az államszervezet tekintetében

Kíván-e változtatni az új alkotmány a kormányformán?

Nem. Az új alkotmányban sem a köztársasági államforma, sem a parlamentáris kormányforma nem kérdőjeleződik meg. Erre tekintettel a parlament és a kormány kapcsolatrendszerének fő pontjai és a politikai felelősség kérdése is változatlan marad. Hasonlóképpen nem tervez az új alkotmány jelentős változtatást a köztársasági elnök szerepével kapcsolatban sem.

Hoz-e változást az új alkotmány az ombudsmanok tekintetében?

Igen. A tervezetben nincsenek külön biztosok, hanem helyettük egy, az "alapvető jogok biztosa" működik. Az alapvető jogok biztosánál bárki kezdeményezhet eljárást. Az Országgyűléshez való viszonya nem az elnevezésében, hanem az Országgyűlés általi megválasztásában és beszámolási kötelezettségében nyilvánul meg. Az alapvető jogok biztosa a helyetteseivel való munkamegosztásban látja el az alapjogvédelmi feladatot.

Milyen alkotmányvédelmi mechanizmust tervez az új alkotmány?

Az alkotmány- és alapjogvédelem szintjét az új alkotmány nem csökkenti. Az alkotmány – jogi jellegéből eredően – feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer egésze felett. Ennek érvényesülését – a közép-európai hagyományoknak megfelelően – az Alkotmánybíróság hivatott megtestesíteni.

Az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmének legfontosabb garanciája. Ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei tekintetében ne kellene változtatásokat foganatosítani. A jogrendszer állapota ugyanis nem azonos a rendszerváltáskori állapotokkal, amikor egy totalitárius berendezkedés joganyagát „örökölte meg” a Köztársaság. 1989-ben fontos garancia volt az actio popularis, amelynek értelmében bárki, jogi érdekeltségének igazolása nélkül kezdeményezhette az Alkotmánybíróság eljárását. Ez segítette az Alkotmánybíróságot ahhoz, hogy a magyar joganyagot átfogó vizsgálat alá vehesse, mára azonban az actio popularis alapú indítványozási jogkör fenntartása nem indokolt, amit erre az Alkotmánybíróság testülete is rámutatott az alkotmányozás kapcsán készült hozzászólásában.

Ehelyett az új alkotmány az Alkotmánybíróság konkrét normakontrollra irányuló hatáskörét kívánja erősíteni, annak érdekében, hogy a jogalanyok egyedi alapjogsérelmeik esetén hatékony védelemhez jussanak. Az új alkotmány koncepcióját előkészítő eseti bizottság megkeresésére ennek fontosságára hívta fel a figyelmet maga az Alkotmánybíróság is.

Az új alkotmányban ki fogjuk terjeszteni az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollját. Az Alkotmánybíróság hatáskörének – a rendkívüli gazdasági helyzetre való tekintettel - költségvetési kérdésekben tavaly bevezetett korlátozása az előzetes normakontrollnál teljes mértékben megszűnik.

Azzal is finomítani szeretnénk az Alkotmánybíróság jogkörét, hogy az alkotmányos panasz lehetőségét német mintára megerősítjük. Így bármilyen egyedi panasz esetén, ha valakinek a bírósági eljárásban alkotmányos problémái vannak, az Alkotmánybíróság nem csak a kérdéses törvényt, de a bírósági döntés vonatkozó részét is megsemmisítheti.