

SZÉCHENYI TUDOMÁNYOS EST



2011. Március 9.

TUDOMÁNY GYŐRBE MINDENKINEK

Önök

Dr. PATYI András PhD
Az Alkotmány stabilitása

KÖSZÖNTJÜK HALLGATÓINKAT!

előadását hallhatják!

Befektetés a jövőbe

Új Magyarország
FEJLESZTÉSI TERV



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.



Előadás címe

Az Alkotmány stabilitása és az új magyar alkotmány



Az alkotmány formai és tartalmi értelemben

- Alkotmány **formális** értelemben – amit az adott államban alkotmánynak nyilvánítanak (a jogforrás, amely magát alkotmánynak nevezi), elfogadását (módosítását) különleges eljáráshoz kötik és ezzel a jogforrási hierarchiában **a közönséges törvények fölé** emelik.
- Alkotmány **tartalmi** (anyag értelemben) értelemben – számos meghatározás
 - azoknak a jogszabályoknak az összessége, melyek meghatározzák az állam **legfelsőbb szerveit**, azok működési **rendjét** az állami funkciók teljesítésében, valamint az **egyén** alapvető helyzetét az **államhatalomhoz** való viszonyában. (Jellinek, 1914):
 - azon jogszabályok alkotják, függetlenül attól, hogy tartalmazza-e azokat az írott alkotmány vagy nem, melyek meghatározzák az állam politikai rendszerét, azaz kormányzati rendszerének berendezését. (Chapus 1970.)
 - azon szabályok, melyek a jogrendszer legalitásának (a jogrend saját magára vonatkozó normái is érvényesülnek) fenntartásához szükségesek. (Bragyova 1994.)
- A két fogalom együtt jelöli ki az alkotmányt: az alkotmány az alkotmányjogi szabályok különleges garanciákkal védett kódexe (Kovács 1990.)



Alkotmányos állam

- **Az alkotmányos állam gondolata – 1789. aug. 26. Deklaráció XVI. cikk**

Az a társadalom, mely nem biztosítja a jogok védelmét, sem a hatalmak elválasztásáról nem intézkedik, nem rendelkezik alkotmánnyal.

- **Magyar alkotmányban**

hatalommegosztás : a 2. § (1) bekezdésből - demokratikus jogállam -
„kiértelmezett” és
emberi jogok (I. fejezetben és a XII. fejezetben)



Az alkotmányok külső megjelenési formái

1. **Írott** alkotmány (lehet kartális, vagy több alkotmánytörvényből álló) Kartális: 1949-től Magyarország, több alkotmánytörvény: Svéd Királyság, III. Francia Köztársaság

Verseny az elsőségért:

- 1787-es USA alkotmány, de: csak 1791. december 15-én csatolták hozzá az alapvető jogokat (első 10 kiegészítés) viszont azóta is hatályban van.
- *1791-es francia alkotmány (szeptember 3.), együtt az 1789-ben elfogadott deklarációval*
- 1791. május 3-i lengyel alkotmány, de ez nem teljes és főleg a feudális államszervezetet írta le

Jelentős előzmények: holland példa, az 1579-es Utrechti Unió; 1541, Svájc, Kálvin egyházalkotmánya)

2. **Íratlan vagy történeti** alkotmány (a történeti fejlődés különböző időszakaiban elfogadott különböző szintű írott és íratlan jogszabályok/jogforrások összessége)

- Anglia, 1949-ig Magyarország



A formai garanciák és az alkotmány rugalmassága

Formai rugalmasság/rugalmatlanság a stabilitás alapkérdése

Elfogadási (módosítási) **formák** tipológiája:

- alkotmányozó **referendum**, mely lehet kötelező (elsőként az 1793-as jakobinus alkotmány) vagy fakultatív jellegű – 1958-as francia alkotmány
- alkotmányozó (nemzet)**gyűlés**
- törvényhozás **eltérő eljárásban** és/vagy **eltérő többséggel**: a) minősített többség, b) előterjesztési, szavazási időközök, c) előterjesztésre jogosultak, d) két kamara esetén eltérő szabályok a normál törvényhozáshoz képest, e) kivételesen minden kötöttség nélkül (Olasz Királyság 1848-1944)

Érdekesség: egymást követő két törvényhozás (Holland Alkotmány 137. § (3) – „kollektív **közjogi harakiri**”

Módosítási tilalmak - **tartalmi** rugalmasság/merevség : kifejezett **tárgyak** szerint, pl. államforma, egyes emberi jogok, tagállami jogok, vagy a szabályozási **mélység** miatt (túl részletes alkotmány)

Módosítás–**technikák**: sommás, tételes, inkorporálás



Többségi szabályok a magyar törvényhozásban (országgyűlési döntéshozatalban)

1. egyszerű többség (határozatképes számban jelenlévők több mint fele)

törvények, határozatok

2. minősített többség (határozatképes számban jelenlévők több mint kétharmada – egyszerű kétharmad)

az Alkotmányban megjelölt törvények egyes alapjogokról, vagy más kiemelt tárgykörökről

3. abszolút többség (összes képviselő több mint fele)

egyes választások (miniszterelnök, 2010-ig a legfőbb ügyész)

4. minősített abszolút többség (összes képviselő több mint kétharmada – minősített kétharmad)

az Alkotmány módosítása, a nemzeti jelképekről szóló törvény, az EU tagállamként való részvételről és egyes hatáskörök átadásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény



A magyar jogforrási hierarchia (2010. évi LXIII. tv. után, nem minősített időszakban) I.

Fontos: alaki és anyagi jogforrások különböznek; a hierarchia alapja: derogációs képesség (hatás)

1. Alkotmány

2. Az Alkotmánybíróság határozatai

3. Törvények



A magyar jogforrási hierarchia (2010. évi LXIII. tv. után, nem minősített időszakban) II.

- 3.1. minősített kétharmados törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés (EU–klauzula, 2/A. §)
- 3.2. minősített kétharmados törvény (nemzeti jelképek)
- 3.3. egyszerű kétharmados törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés (EEJE, 1993: XXXI. tv.)
- 3.4. egyszerű kétharmados törvény (Ötv., Gytv., Etv., Lt., Rtv., Hvt.)
- 3.5. egyszerű törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés (korábbi NET tvr.-ben kihirdetett nk. sz.)
- 3.6. egyszerű törvények (Ptk., Btk., Ftv., Ket., Pp., Be. Szabs.) – korábbi NET tvr.



A magyar jogforrási hierarchia (2010. évi LXIII. tv. után, nem minősített időszakban) III.

4. Kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződés
5. Kormányrendelet [35. § (2)] – MNB elnökének rendelete [32/D. § (4)]
6. Kormány tagjának rendeletében kihirdetett nemzetközi szerződés
7. Kormány tagjának (miniszterelnök, miniszter) rendelete [37. § (3)] – PSZÁF elnök rendelete [40/D. § (4)]
8. Helyi önkormányzat rendelete [44/A. § (2)] – NMHH elnök rendelete [40/E. § (4)]



Alkotmánymódosítások a kihirdetéstől (1949) és az egységes új szövegig (1972)

14 módosítás 23 év alatt (0,6 éves átlagban), melyből kilenc a minisztériumok felsorolását érinti, ebből hét (2., 3., 4., 5., 8., 9., 10.) csak ezzel foglalkozik, közben volt egy forradalom és szabadságharc és végül egy egységes új szöveg

AZ ALKOTMÁNY ELSŐ MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1950. évi IV. törvény, a minisztériumok felsorolásának módosítása, az igazságügyi szervezet átalakítása

AZ ALKOTMÁNY TIZENEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1957. évi II. törvény, a minisztertanácsra, valamint az állami jelképekre vonatkozó rendelkezések módosítása (A minisztériumok felsorolását külön törvényre bízta, Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány nevesítése és a „Kádár-címer” megalkotása)

AZ ALKOTMÁNY TIZENNEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény. (Az Alkotmány egységes szerkezetű szövegének úgynevezett **inkorporációs** technikával történő megállapítása)



Alkotmánymódosítások az egységes új szöveg megállapítása (1972) és a rendszerváltozás (1989) között

10 módosítás 17 év alatt (0,59 éves átlag), melyből az utolsó négy már kifejezetten az alkotmányos rendszerváltást szolgálja, így az Alkotmánybíróság első szabályozása, a bizalmatlansági indítvány, majd a polgári szolgálat bevezetése)

AZ ALKOTMÁNY HUSZONEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény, az Országgyűlés működési szabályainak pontosítása, az Alkotmánybíróság szabályozása, egyes alapvető jogok és kötelezettségek pontosítása

AZ ALKOTMÁNY HUSZONKETTEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvény, a bizalmatlansági indítvány szabályozása

AZ ALKOTMÁNY HUSZONHARMADIK MÓDOSÍTÁSA

a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról szóló 1989. évi XXII. törvény, a polgári szolgálatra vonatkozó alkotmányi rendelkezés hatálybaléptetése

AZ ALKOTMÁNY HUSZONNEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, a Háromoldalú Politikai Egyeztető Tárgyalások nyomán



Az 1989-ben megállapított, úgynevezett „jogállami alkotmány” módosításai 1989-től 2009 év végéig

25 módosítás 20 év alatt (1,25 éves átlagban). Számos évben többször is módosult a szöveg, a közjogi rendszer újraszabályozása okán 1990-ben hatszor, 1994-ben háromszor, 1997-ben, 2006-ban, 2007-ben és 2009-ben kétszer. A fegyveres erők jogállása és az irányításuk szabályozása okán hétszer módosult.

AZ ALKOTMÁNY HUSZONÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény, a köztársasági elnök közvetlen választása, a kisebbségek képviseletének biztosítása

AZ ALKOTMÁNY HUSZONHATODIK MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény, a kormányzati szervezet megváltoztatása

AZ ALKOTMÁNY HUSZONHETEDIK MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény, az Antall – Tölgyessy megállapodás („MDF-SZDSZ paktum”) nyomán

AZ ALKOTMÁNY NEGYVENHETEDIK MÓDOSÍTÁSA

a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvény, a lisszaboni szerződés ratifikációjához szükséges alkotmánymódosítás



A 2010-ben megalakult Országgyűlés (politikailag homogén kétharmados többség) általi módosítások

8 módosítás egy év alatt (ez évi 8-as átlag), ami valójában hét módosítás fél év alatt (ez évi 12-es átlagnak felelne meg). Ha nem lenne több módosítás, az egész parlamenti ciklusra (4 év) elosztva, éves átlagban 2 lenne.

3 külön módosítás egyetlen napon (2010. június 28), 2 külön módosítás egyetlen napon (2010. július 22.) két-két ugyanazon a napon kihirdetett módosítás (2010. július 6. és 2010. augusztus 11.) külön törvényi szám nélkül.

Az év végén másfél hónap alatt 3 módosítás, újra számozott törvényekkel.



A 2010-ben megalakult Országgyűlés általi módosítások (folyt.)

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENEDIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alkotmány 2010. május 25-i (elfogadva május 20-án) módosítása, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, Országgyűlés létszámának csökkentése, miniszterelnök-helyettesek, államigazgatás, kormánytisztviselők

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány 2010. július 5-i (elfogadva június 28-án) módosítása, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, az alkotmánybírák jelölésének új szabálya

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENKETTEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány 2010. július 6-i (elfogadva június 28-án) I. módosítása Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, önkormányzati fejezet egyes szabályai, külső személy is lehet alpolgármester



A 2010-ben megalakult Országgyűlés általi módosítások (folyt.)

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENHARMADIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány 2010. július 6-i (elfogadva június 28-án) II. módosítása, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, véleménynyilvánításhoz való jog újraszabályozása

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENNEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány 2010. augusztus 11-i (elfogadva július 22-én) I. módosítása, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, a bírósági titkárok önálló eljárásának megteremtése, a jó erkölcsbe ütköző juttatások adóztatása

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSA

az Alkotmány 2010. augusztus 11-i (elfogadva július 22-én) II. módosítása, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, a hivatásos állományúak passzív választójogának korlátozása („lex Borkai”)



A 2010-ben megalakult Országgyűlés általi módosítások (folyt.)

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENHATODIK MÓDOSÍTÁSA

Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXII. törvény (elfogadva 2010. november 8-án), a jogforrási rend és a jogalkotás újraszabályozása, a PSZÁF alkotmányba emelése, legfőbb ügyész megválasztásának szabályozása és interpellálhatóságának megszüntetése, kormány megbízottak

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENHETEDIK MÓDOSÍTÁSA

Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény (elfogadva 2010. november 16-án), az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, egyes juttatások öt évre visszaható hatályú külön adójának lehetősége

AZ ALKOTMÁNY ÖTVENNYOLCADIK MÓDOSÍTÁSA

Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXIII. törvény (elfogadva 2010. december 20-án), a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság alkotmányi szabályozása, a jogforrások kiegészítése az NMHH elnök rendeletével



Az Egyesült Államok Alkotmányának módosításai (nem az első kartális alkotmány, de azóta is hatályban van)

A módosítások szabályai az eredeti Alkotmány V. cikkelyében találhatóak és a szövetségi kongresszus minősített többséggel hozott szavazata mellett a tagállamok törvényhozásai $\frac{3}{4}$ -ének azt ratifikálnia kell.

27 ratifikált és hatályba lépett módosítás, melyből az első 10 alkotja a Bill of Rights-ot, ezek 1791-ben léptek hatályba.

A többi 17 módosítás a rákövetkező 220 évben született, de a 12-dik és a 13-dik között több, mint 60 év telt el.

A 27-dik módosítás (1992. május 5.) betervezése 1789-ben, az első tíz módosítással együtt történt.

További hat módosítás folyamatban (függőben) van (egyikük 1789. szeptember 25. óta), ebből kettő már lejárt, négy technikailag még ratifikációval lezárható lenne

Merev és stabil alkotmány



A magyar alkotmány (mint jogszabály) stabilitása

Formai stabilitás – változatlanóság a szövegben: a szöveg egészét nézve nem állapítható meg

Tartalmi stabilitás – nem azonos a rugalmatlansággal:

- gyakran módosuló rendelkezések is lehetnek stabilak (pl. MT elnöke helyett miniszterelnök, kormányfő, első miniszter, stb.)
- egyes fejezetekben megvan: pl. alapjogok (formai változások is alig) Kormány (a formai változások nem vezettek kormányforma váltáshoz)
- másokban a formai instabilitás együtt járt a tartalmi instabilitással: a Védelmi alkotmány és VIII. (eredetileg VII.) Fejezet – a fegyveres erők irányítása bevetési szabályai
- Tartalmi stabilitás letéteményese nemcsak az Országgyűlés, hanem az Alkotmánybíróság



Az alkotmánybíráskodás alapfunkciója és az AB hatáskörei

Érvénytelenítés (megsemmisítés – nem semmisség megállapítás), eredménye hatályvesztés (alkalmazhatatlanság) – meg nem engedett norma – az alkotmánnyal ellentétes

Centralizált, elkülönült, általános hatáskörű, részben politikai szerv, különbíróság

Marbury v. Madison, USA 1803. Az alkotmány az ország legfőbb törvénye

Dr. Bonham's Case: „Amint kitűnik könyveinkből, sok esetben a *common law* felülvizsgálja a parlament törvényeit, és néha azokat **semmisnek nyilvánítja**; ha egy parlamenti törvény ellentétes a joggal vagy a józan ésszel, **ellentmondásos vagy végrehajthatatlan**, akkor a *common law* felülbírája és érvényteleníti az ilyen törvényt” (Sir Edward **Coke** - 1610)



Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.)

- a) a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;
- b) a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálata;
- c) a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata;
- d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása;



Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) (folyt.)

- e) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése;
- f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;
- g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;
- h) eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.



Az AB stabilizációs és destabilizációs hatása

Stabilizál – az alkotmány jelentése az, amit az AB annak tulajdonít – ezt csak az OGY írhatja felül

Destabilizál – ha ez a jelentés gyakran és/vagy indok nélkül megváltozik. Típuspéldák:

- esetről – esetre (pl. kihirdetés és hatályba lépés közötti „kellő idő”)
- jogalkotó nagyfokú szabadsága
- hatásköri újítások – JEH felülvizsgálata, alkotmányos követelmény
- alkotmányos követelmény vagy mulasztás megsemmisítés helyett
- eltérés egy precedenstől (nyíltan/rejtve)
- kiolvasztott és normává vált új elvek (pl. jogállamiság)



„A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” – kiértelmezett tartalmak

- ✓ jogbiztonság (kiszámíthatóság, normavilágosság, érthetőség)
- ✓ szerzett jogok védelme
- ✓ közhatalom-gyakorlás (közigazgatás) jog (törvény) alá rendelése
- ✓ hatalommegosztás, hatalom-elválasztás
- ✓ közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimitációja
- ✓ törvényhozás jogállami keretei (kétharmados tv., közjogi érvénytelenség)
- ✓ jogforrási rend (pl. anyagi és alaki jogforrást csak az alkotmány hozhat létre)



Stabilitás és rugalmatlanság

Stabilitás **rugalmasság** mellett – nem megy Magyarországon

Stabilitás **rugalmatlansággal** – ez a megoldás?

Lehetőségek az államszervezet jelentős megváltoztatása nélkül:

kötött előterjesztés (több képviselő, Kormány, köztársasági elnök, vagy ezek együtt)

referendumhoz kötés (fakultatív vagy kötelező)

időhöz kötés (pl. évente csak egyszer, kötelező tárgyalási időköz)

két egymást követő országgyűlés szavazza meg (Koncepció javaslata – kockázatos az EU miatt)

nem módosítható klauzulák



Az Alkotmányozás útjai

1. Miniszterelnök melletti tanácsadó testület
2. A 45 tagú Alkotmány-előkészítő eseti bizottság – Salamon-bizottság (2010. VI. 28.)
 - Munkacsoportok és részkonceptiók:
 - Alkotmányos alapértékek
 - Alapvető jogok és kötelességek
 - Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái
 - Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem
 - Helyi önkormányzatok
 - Közpénzügyek
 - Összegző munkacsoport: 2010. december 2. Javaslat a szabályozási elvekre
3. Nemzeti konzultációs testület
4. Kormánypartok szövegező bizottsága (Szájer József MEP, Gulyás Gergely, Salamon László)



A következő előadásunk

Prof. Dr. Koren Csaba

Biztonságosabb utak – Mit tehetnek a mérnökök az úton lévők biztonságáért?

2011. április 6.

17:30

SZÉCHENYI TUDOMÁNYOS EST

TÁMOP-4.2.3-08/1-2008-0011



TUDOMÁNY GYÖRBE MINDENKINEK

KÖSZÖNJÜK MEGTISZTELŐ FIGYELMÜKET!

A rendezvény a „SZⁱENCE4YOU – Tudás- és tudomány disszemináció a Széchenyi István Egyetemen” című projekt keretében valósult meg.

A program szervezői, támogatói:



SZÉCHENYI
ISTVÁN
EGYETEM
TUDÁSMENEDZSMENT KÖZPONT



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.

Befektetés a jövőbe

Új Magyarország
FEJLESZTÉSI TERV