



Alaptörvény és sarkalatos törvény - egykor és ma

Az elmúlt év tavaszán, 2011. április 18-án fogadta el a Magyar Köztársaság Országgyűlése Magyarország 2012. január 1-étől hatályos Alaptörvényét. Az Alaptörvény határozott historizáló szándék hatja át. Ennek jegyében a hónapokig elhúzódó alkotmányozási folyamat eredményeként a törvényhozás végül az eredeti koncepciótól eltérően nem - nagy kezdőbetűs - Alkotmányt, hanem - nagy kezdőbetűs - Alaptörvényt fogadott el. Az Alaptörvény preambulumaiként szolgáló "Nemzeti hitvallás" ugyanakkor kinyilvánítja, hogy a magyar nemzet tagjai tiszteletben tartják a történelmi alkotmány vívmányait, miközben nem ismerik el a történelmi alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Az indoklás a történelmi narratíva biztosabb megértéséhez hozzáfűzi, hogy az Alaptörvény az ország első egységes, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történelmi alkotmány ezer éves történetébe. Az Alaptörvény feleleveníti ugyanakkor a közjogtörténetből szintén jól ismert sarkalatos törvény fogalmát is. A sarkalatos törvény az Alaptörvény értelmében olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alábbiakban az Alaptörvény által használt fogalmak közül az alaptörvény, valamint a sarkalatos törvény jelentését kívánjuk egybevetni a második világháborút követően lezáródó történelmi alkotmány időszakának alaptörvény, illetve sarkalatos törvény fogalmával.

A történelmi alkotmány

A koronként változó tartalmú történelmi alkotmányhoz több oldalról közelített az 1945 előtti közjogtudomány. A budapesti tudományegyetem közjogász-professzora, Tomcsányi Móricz, több kiadást megért kézikönyvében azt hirdette, hogy a történelmi alkotmányoknak az a jellegzetessége, "hogy szellemi gyökerei a néplélek, a nemzeti géniusz mélységéből fakadnak", ebből következően "egyes alkotmányi kérdések eldöntésénél sokszor nem elég a pozitív rendelkezéseket figyelembe venni, hanem az összes odavonatkozó törvényi határozmányok s egyéb alkotmányjogi megnyilatkozások (kiváltképpen az alkotmányi szokásjog) egybevetéséből kell inspirációt meríteni, az alkotmány szellemét kiérezni, annak alapelveit megállapítani". A történelmi alkotmány ugyanakkor nem zárja ki, hogy a szokásjogi fejlődés mellett - kiegészítő jelleggel - a törvényi jogalkotás is érvényesüljön, miként a kartális alkotmányok mellett is előfordulnak szokásjogi intézmények. Tomcsányi mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy "egészen tiszta történelmi (szokásjogi) és egészen tiszta írott alkotmányok nincsenek".¹ A világháborút (értelemszerűen az első világháborút) követő megrázkódtatások kapcsán hivatkozott arra, hogy a magyar alkotmány nem vesztette el történelmi jellegét, miután az ország államformája változatlanul az "ősi királyság" maradt, és a kiegészítő szervként működő nemzetgyűlés sem változtatta meg az alkotmány természetét, illetve történelmi jellegét. Egyed István, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem professzora

1943-ban a következőképp vélekedett a történelmi alkotmány fogalmáról. "A magyar állam alkotmánya nem írott, hanem történelmi alkotmány. Ez azt jelenti, hogy alkotmányunk tételei sohasem voltak egységes, áttekinthető alkotmánytörvénybe foglalva. Szent István sem készített új alkotmányt a magyar államnak, de nem készült ilyen utódai alatt sem. A magyar alkotmány nem egyes emberek, de megszámlálhatatlan nemzedékek alkotása, azt a nemzet századok során építette fel."² A kolozsvári tudományegyetem professzora, Csekey István ugyancsak 1943-ban megjelent kötetében bizonyos tekintetben az előbbiekhöz hasonló módon közelített a "magyar nemzeti szellem legeredetibb" alkotásaként aposztrofált történelmi - az ő szóhasználatában: történelmi - alkotmányhoz. Alkotmányunk "ezeréves fokozatos, megszakításoktól mentes fejlődésnek az eredménye." A magyar alkotmány szabályai "korszakonként keletkezett törvényekbe és szokásjogi megállapodásokba, nem pedig egységes alkotmánylevélbe ún. kartába vannak összefoglalva".³ A történelmi alkotmány tételei azonban nehezebben ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységbe foglalva. Ezt azonban Csekey a történelmi alkotmány "egyik főerősségének" tekintette. A történelmi alkotmány rendelkezései "a nép meggyőződéseiként nemzedékről nemzedékre szállva szokásjogként élnek tovább." A nemzet "érzésével és gondolkodásával" annyira összeforr a történelmi alkotmány, hogy "valósággal érzelmi forrása lesz a hazaszeretnek." Ahol pedig "az ezeréves alkotmány átment a nép szokásaiba, erkölcsibe és gondolkodásába, ott az alkotmány fennmaradását mindez sokkal jobban biztosítja, mint bármiféle alkotmányos garancia".⁴ Gondolatmenetét azzal zárta, hogy miután hazánkban az alkotmány olyannyira szervesen kapcsolódott össze "a nemzet lelkével és egyéniségével", hogy annak "félretolása" - azaz a történelmi alkotmány mellőzése - a nemzet halálát jelentené.⁵

A második világháború előtti közjogi irodalom érzekelte a történelmi alkotmány évszázados jogfejlődést átívelő, belső ellentmondásoktól terhes karakterét. Ezzel összefüggésben Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem közjogász professzora az alábbiakat emelte ki: "A magyar állami szervezet - a polgároknak a közhatalomban való részesedése alapján - több, mint ezeréves történelmi fejlődés folyamán épült ki; ezért nevezzük alkotmányunkat történelmi alkotmánynak".⁶ Arra is felhívta a figyelmet, hogy "a történelmi alkotmány egyes tételeit évszázadok választják el egymástól, más korszak más gondolkozása tükröződik vissza rajtuk, a látszólagos ellentmondásokat csak a helyes jogmagyarázat egyenlítheti ki, a hatályban lévő szabályokat a már hatályon kívül helyezettől csak az egész törvénytáron való biztos áttekintés

¹ TOMCSÁNYI M.: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1943. 49.

² EGYED I.: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 42.

³ CSEKEY I.: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 9.

⁴ Uo. 10.

⁵ Uo. 13.

⁶ MOLNÁR K.: *Magyar közjog*. Danubia, Pécs, 1929. 244.

különbözteti meg.⁷ Ezzel összefüggésben - hangsúlyozottan a jogalkotás és a jogalkalmazás technikájára tekintettel - tartotta az "írott alkotmányt" a történelmi alkotmánnyal szemben tökéletesebbnek, hiszen az írott alkotmány szabályai "ugyanazon kor egységes gondolkozását tükrözik vissza, az egyes tételek össze vannak csiszolva, ismétlések, ellenmondások kikerülve." Az írott alkotmány mindezek következtében "könnyen áttekinthető és alkalmazható, mert az egész anyag együtt van az alkotmánylevélben".⁸ Arra is rámutatott, hogy a történelmi alkotmány "nem jelent mozdulatlanlanságot, megkövültséget, nem jelenti a fejlődés tagadását." Miután az életviszonyok örökösen átalakulnak, a jognak is hozzá kell idomulnia az életviszonyok átalakulásához. Az államélet "természetével" ellenkeznek ugyanakkor az ún. "öröktörvények", és hiába is deklarálja valamely törvény a megváltozhatatlanságát, "a fejlődő államélet követelményeivel nem számoló eme korlátozást a későbbi törvényhozás nem veszi figyelembe."⁹ A történelmi alkotmány tehát olyan sok évszázados - egyes vélemények szerint ezeréves - múltra visszatekintő konstrukció a második világháború előtti közjogtudomány álláspontja szerint, amelyet különféle sarkalatos-, illetve alaptörvények, "alkotmányjogi megnyilatkozások", valamint az "alkotmányi szokásjog" alakítottak. Alaptételei ugyan nehezen ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységes alkotmánylevélbe összefoglalva, ám éppen ez biztosította a rugalmasságot a számára a merev és rugalmatlan kartális alkotmányokkal szemben. Ez volt tehát az elmúlt korok vélekedése a történelmi alkotmányról. A jogbiztonsághoz napjainkban fűződő nyomós érdek miatt feltétlenül szükségesnek tűnik, hogy a legautentikusabb tényező, azaz maga az alkotmányozó hatalom nyilatkozzon arról, hogy megítélése szerint mi tartozik a történelmi alkotmány fogalmi körébe, illetve tartalmi keretei közé.

Alaptörvény - sarkalatos törvény

Az 1945 előtti magyar közjogtudomány az alaptörvény fogalma alatt az alkotmány alaptételeit, vagy sarokpontjait magában foglaló törvényes rendelkezéseket értette.¹⁰ Ennek megfelelően tucatnyi alaptörvény alkotta az ún. történelmi alkotmány gerincét, jöllehet az alaptörvények számát illetően nem mutatkozott konszenzus a szakirodalomban. A közjogtudomány Pauler Tivadar másfél évszázaddal ezelőtti felosztását azonban irányadónak tekintette. Ezek szerint alaptörvény az olyan törvény, amelyet maga a törvényhozó nevez annak, illetve amely törvény tartalmi fontosságánál fogva annak bizonyul.¹¹ Ennél is tovább ment Boncz Ferencz, aki azon a véleményt osztotta, hogy az alkotmány alapját, a kormányzat alakját, az uralkodás módját, valamint az állampolgároknak az állam között kialakuló lényeges jogviszonyokat szabályozó törvények minősülnek sarkalatos törvénynek, vagy alaptörvénynek.¹² A történelmi alkotmány időszakában ugyanakkor a törvények között megalkotásuk és megváltoztatásuk formájára nézve nem voltak különbségek, hiszen az alaptörvényeket is ugyanolyan eljárási rend mellett - és egyszerű többséggel - fogadták el, illetve változtatták meg, mint a "közönséges" törvényeket. Az eltérés nem formai, vagy alaki természetű, hanem tar-

talmi jellegű volt. Mindezek alapján tett különbséget az 1945 előtti magyar közjogi irodalom az alaki, vagy formai értelemben vett alaptörvény, illetve a tartalmi értelemben vett alaptörvény között. Míg az alkotmánylevéllel, illetve kartális alkotmánnyal azonosított, különleges eljárási rendben elfogadott alaki alaptörvényt a második világháború előtti magyar alkotmányjog nem ismerte, addig a tartalmi értelemben vett, a törvényhozás rendes menete szerint elfogadott alaptörvényt ismerte és alkalmazta. Paradox jelenség tehát, hogy miközben a 2011-ben elfogadott Alaptörvény revitalizálja a történelmi alkotmányt, annak kontextusától teljességgel eltérő jelentést tulajdonít magának az alaptörvénynek. Az alkotmányozó ugyanis az Alaptörvényt lényegében a kartális alkotmánnyal azonosította, miközben magát az Alaptörvény kifejezést téves premisszáknak alapján a történelmi alkotmány gondolatkörébe helyezte vissza. A terminológiai kiforratlanságot jelzi az alábbi felszólalás is: "...bár alkotmányunkat alaptörvénynek nevezzük, kifejezve ezáltal is tiszteletünket és a szellemi kontinuitást a történelmi alkotmány tekintetében, ez az alaptörvény változatlanul kartális alkotmánynak minősül, mivel minősített többséggel fogadjuk el, és az a jogrendszer csúcán fog elhelyezkedni. Azt gondolom, hogy ez a megoldás megbízhatóbb biztosítékot jelent ahhoz képest, mint amikor az alkotmányos kérdéseket szabályozó törvényeket egyszerű többséggel lehet elfogadni, illetve módosítani. Ezt a garanciális pozíciót a továbbiakban sarkalatos törvények még inkább erősebbé teszik."¹³ A 2011-es Alaptörvény azonban megítélésünk szerint nem illeszthető a történelmi alkotmány fogalmi keretei közé: sem tartalmi, sem pedig formai értelemben. A magyar törvényhozás ugyanis az Alaptörvényt olyan egységes, írott és minősített többséggel elfogadott alaptörvényként identifikálta, amelyet a történelmi alkotmány időszakában hazánkban nem ismertek. Az írott, egységes, minősített többséggel elfogadott alaptörvény pedig a kartális alkotmány fogalmával esik egybe, amelyet 1945 előtt nem alkalmaztak.¹⁴ Elképzelhető, hogy az alkotmányozó szándéka 2011-ben arra irányult a történelmi alkotmány terminológiai felélesztésekor, hogy Magyarország alkotmányos rendszerének alapköveit a történelmi hagyománynak megfelelően alaptörvényekkel és az azzal azonos megítélés alá eső sarkalatos törvényekkel rakja ki, miközben a nagybetűs Alkotmány fogalmát a közelmúlt rekvizitumai közé kívánta száműzteni. Csakhogy minden erre irányuló szándék ellenére az alkotmányozó hatalom kartális alkotmányt fogadott el, amelyet az Alaptörvény közelmúltban elfogadott módosításainak már pusztán az elnevezése - Magyarország Alapörvényének első, illetve Magyarország Alapörvényének második módosítása - is alá támaszt. Az alkotmányozó hatalom 2011-ben a sarkalatos törvénynek is újszerű tartalmat tulajdonított. A történelmi alkotmány korának közjogi irodalma egyenlőségjellet tett alaptörvény és sarkalatos törvény közé.¹⁵ A kettő között pusztán elnevezésbeli különbség volt: *lex fundamentales*, illetve *lex cardinales*. Tartalmát és elfogadásának módját illetően semmiféle eltérés sem mutatkozott az alaptörvény és a sarkalatos törvény között. Erre utal Joó Gyula megfogalmazása is: "Az olyan törvényeket, amelyek alkotmányunknak (rendszerint régen

⁷ Uo. 245.

⁸ Uo. 245.

⁹ Uo. 246.

¹⁰ EGYED I.: Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. Magyar Jogi Szemle, 1927/október. 313-318.

¹¹ Idézi: uo. 315

¹² BONCZ F.: Magyar államjog. Athenaeum, Budapest, 1877. 6-7.

¹³ Salamon László 2011. március 23.-i felszólalását lásd: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=77&p_felsz=8&p_szoveg=&p_felszig=10

¹⁴ Eltekintve az 1919. tavaszi-nyári szovjet-tanácsköztársaság időszakától, amelynek ideje alatt alkották meg Magyarország első kartális alkotmányát - ám ez a néhány hónap kívül esett a történelmi alkotmány időszakából.

¹⁵ Erre hivatkozott Koi Gyula is. Lásd: KOI GY.: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/6-7. 2.

kialakult) főbb elveit tartalmazzák, alap- vagy sarkalatos törvényeknek nevezzük. Ezek a törvények külön természetű jogi fogalmat nem képeznek. A többi birodalmi törvények sorából egyedül tartalmuk súlyánál fogva emelkednek ki.¹⁶ Ezzel szemben a 2011-es Alaptörvény óta - miként fentebb hivatkoztunk is erre - a sarkalatos törvény a kétharmados többséggel elfogadandó törvények körét jelenti.

Jól érzékelhető tehát, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmány korszakától teljességgel eltérő módon közelített magához az Alaptörvény és a sarkalatos törvény fogalmához. A historizáló törekvések mindazonáltal akkor érhetnek el célt, ha a precízen használt és a történeti kontextushoz illeszkedő közjogi fogalmakon kívül minden egyes történelmileg releváns fordulatot megfellebbezhetetlen tények és érvek támasztanak alá. Ellenkező esetben könnyedén célt téveszthet a historizáló szándék.

Schweitzer Gábor
tudományos főmunkatárs

¹⁶ JOÓ GY.: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Első részlet. Sziládi László Könyvnyomdája, Kecs-kemét, 1908. 248.