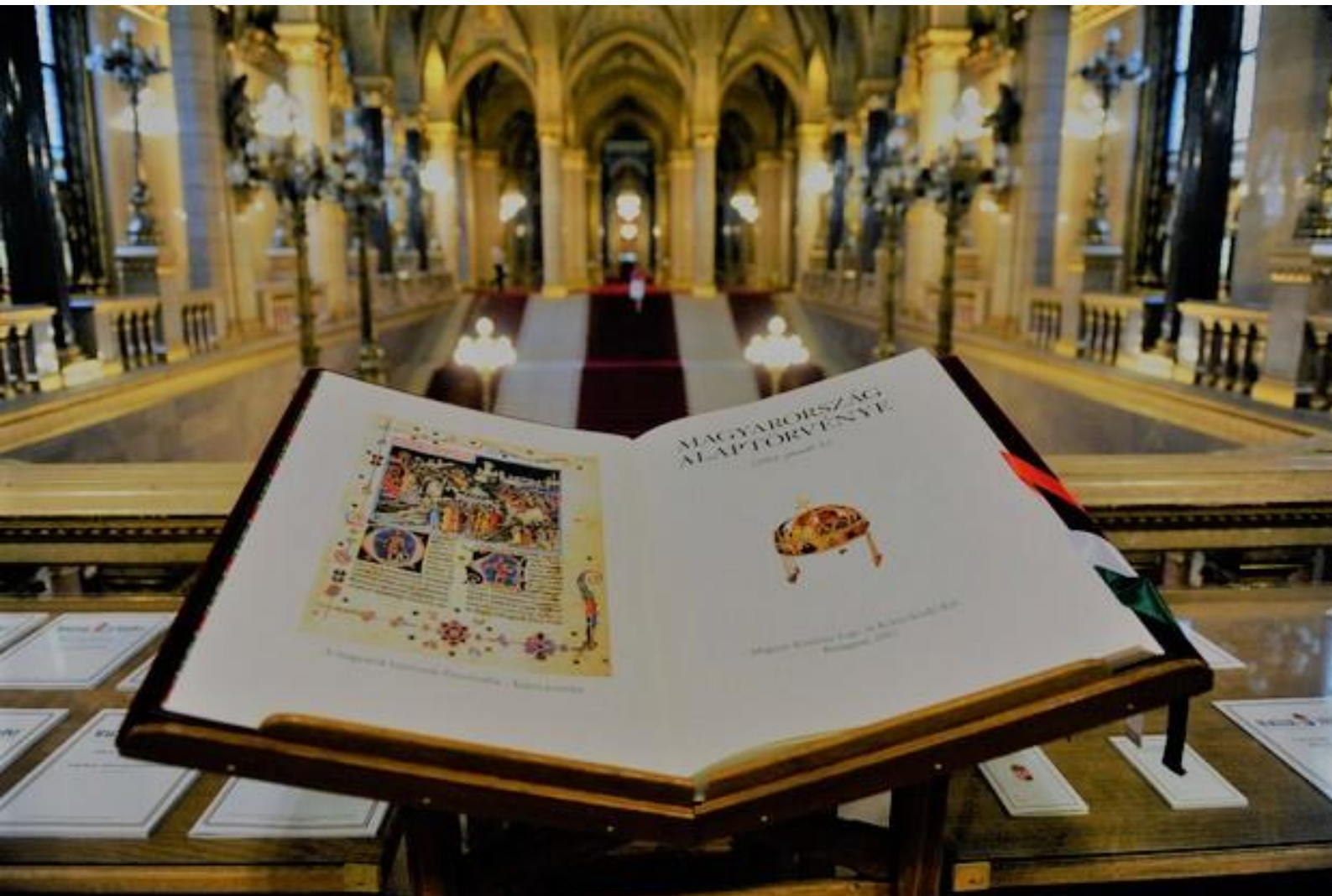




NÉZŐPONT INTÉZET

IDENTITÁS ÉS VÁLSÁGKEZELÉS – 5 PONTBAN AZ ÖT ÉVE HATÁLYOS MAGYAR ALAPTÖRVÉNYRŐL



ÖSSZEFOGLALÓ

- Közel öt éve, 2012. január 1-én lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye, melyet az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadott el. A Nézőpont Intézet öt pontban vizsgálta az alkotmányozást, valamint azt, hogy mennyiben teljesítette az új Alaptörvény az alkotmányozók által megfogalmazott célokat.
- **1. TÖRTÉNELMI LEHETŐSÉG VOLT AZ ALKOTMÁNYOZÁS**

Az alkotmányozás iránti igény folyamatosan jelen volt az 1990-es első szabad választás óta a magyar belpolitikában. 2010 előtt egy ciklusban sem fordult elő ugyanakkor, hogy egyetlen párt – vagy pártszövetség – nyerje el önállóan az alkotmánymódosításra is felhatalmazást biztosító kétharmados többséget. Feltétlen alkotmányozási kényszer nem volt ugyan 2010-ben, de a megfelelő többség és a történelmi lehetőség adott volt egy új alkotmány elfogadásához.
- **2. TÁRSADALMI TÖBBSÉG AZ ALKOTMÁNYOZÁS MÖGÖTT**

A magyarok többsége a 2010-es választást követően támogatta az alkotmányozást. A Nézőpont Intézet 2010-es kutatása alapján tízből közel hatan (58 százalékban) úgy vélték, megvolt a kellő felhatalmazása a parlamentnek arra, hogy új alkotmányt alkosson, 55 százalék szerint pedig erre szükség is volt. 2011-ben már 60 százalék érezte szükségét egy új alkotmány elfogadásának.
- **3. A NEMZETI IDENTITÁS ÉRTÉKEI HATÁROZZÁK MEG AZ ALAPTÖRVÉNY VILÁGKÉPÉT**

Az 1989-90-es alkotmányozás során egy ingatag kompromisszum eredményeként született döntés a korábbi alkotmányról. A rendszerváltás ideiglenesnek szánt alkotmánya kimondottan értéksemleges normaszöveg volt, hiszen a demokratikus ellenzék és a hatalmon lévő kommunista állampárt csak az állami működést érintő legalapvetőbb kérdésekben tudott konszenzust kialakítani. Ezzel szemben a 2011-ben elfogadott Alaptörvény azzal az ambícióval került megalkotásra, hogy a normaszöveg jobban tükrözze a nemzeti identitást meghatározó értékeket.
- **4. A VÁLSÁGKEZELŐ ALAPTÖRVÉNY SIKEREI**

Az alkotmányozás egyik célja a válságkezelés volt, melynek eredményeit nézve fontos kiemelni a stabil állami működést. Szintén kulcsfontosságú, hogy az Alaptörvény kiszámítható és fenntartható gazdasági működésre vonatkozó rendelkezései is teljesültek (adósságfék, önkormányzatok adósságának rendezése). A nemzeti identitáshoz kapcsolódó értékrendszer szintén meghatározóvá vált, például az alkotmányos identitás védelmének Alkotmánybíróság általi elismerése, a családvédelem, valamint a nemzeti összetartozás területén.
- **5. AZ ELLENZÉK IS LEGITIMÁLTA AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉT**

Azzal, hogy a Fidesz-KDNP a 2014-es parlamenti választáson is kétharmados többséget szerzett, a választók lényegében a 2011-ben elfogadott Alaptörvényt is legitimálták. Az alkotmányozást kritikával illető ellenzéki erők kimondatlanul maguk is legitimálták az Alaptörvényt azzal, hogy megmérették magukat az Alaptörvény és az arra épülő választási törvény alapján megrendezett választáson.

1. TÖRTÉNELMI LEHETŐSÉG VOLT AZ ALKOTMÁNYOZÁS

Az alkotmányozás a Fidesz-KDNP 2010-es kétharmados választási győzelmét követően szinte azonnal a politikai viták fókuszába került. Az alkotmányozás kritikusai sürgősen szükségesnek ítélték a folyamatot és a kellő legitimitációt hiányolták. Kétségtelen, hogy a rendszerváltás ingatag kompromisszumaként megalkotott korábbi alkotmánnyal is tovább lehetett volna működtetni az államot.

Ugyanakkor a 2010 utáni alkotmányozás az államszervezet teljeskörű felforgatása helyett épp a rendszerváltás rendszerének válságjelenségeit igyekezett kijavítani. Az alkotmányozás iránti igény ráadásul folyamatosan jelen volt az 1990-es első szabad választás óta a magyar belpolitikában. A rendszerváltás után jóformán valamennyi kormány és parlamenti többség szeretett volna új alkotmányt elfogadni.

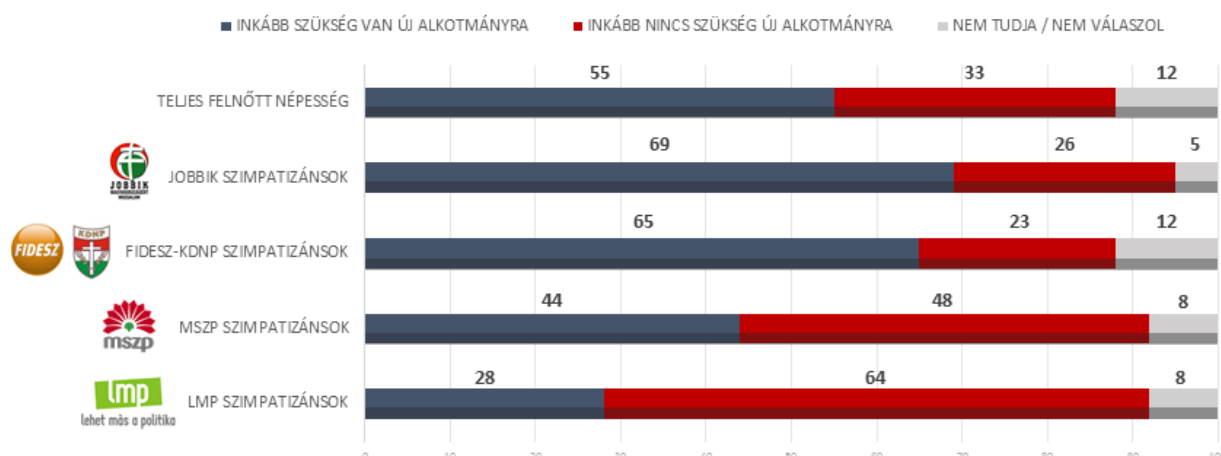
2010 előtt egy ciklusban sem fordult elő ugyanakkor, hogy egyetlen párt – vagy pártszövetség – nyerje el önállóan az alkotmánymódosításra is felhatalmazást biztosító kétharmados többséget. Feltétlen alkotmányozási kényszer nem volt ugyan 2010-ben, de a megfelelő többség és a történelmi lehetőség végre adott volt egy új alkotmány elfogadásához.

2. TÁRSADALMI TÖBBSÉG AZ ALKOTMÁNYOZÁS MÖGÖTT

A választópolgárokat nem érte váratlanul az alkotmányozás, hiszen Orbán Viktor a 2010-es választási kampányban több alkalommal világosan elmondta: szerinte egy új, a nemzeti értékeket előtérbe helyező alkotmányra van szüksége Magyarországnak. Az alkotmányozás akkor is meghatározó kérdéssé vált a 2010-es választási kampányban, amikor az MSZP a két választási forduló között épp az alkotmánymódosításra lehetőséget biztosító kétharmados többség megszerzésének megakadályozása miatt kívánt együtt működni az LMP-vel.

A magyarok többsége egyébként a 2010-es választást követően támogatta az alkotmányozást. A Nézőpont Intézet 2010. novemberi közvélemény-kutatása alapján tízből közel hatan (58 százalékban) úgy vélték, megvolt a kellő felhatalmazása a parlamentnek arra, hogy új alkotmányt alkosson, 55 százalék szerint pedig erre szükség is volt. 2011-ben már 60 százalék érezte szükségét egy új alkotmány elfogadásának.

**ÖN SZERINT MAGYARORSZÁGNAK INKÁBB SZÜKSÉGE VAN, VAGY INKÁBB NINCΣ SZÜKSÉGE ÚJ ALKOTMÁNYRA?
(2010. NOVEMBER, %)**



3. A NEMZETI IDENTITÁS ÉRTÉKEI HATÁROZZÁK MEG AZ ALAPTÖRVÉNY VILÁGKÉPÉT

Az 1989-90-es alkotmányozás során egy ingatag kompromisszum eredményeként született döntés a korábbi alkotmány, az 1949. évi XX. törvény átírásáról. A rendszerváltás ideiglenesnek szánt alkotmánya kimondottan értéksemleges normaszöveg volt, hiszen a demokratikus ellenzék és a hatalmon lévő kommunista állampárt csak az állami működést érintő legalapvetőbb kérdésekben tudott konszenzust kialakítani. Mindez egyébként a későbbi aktivista alkotmánybíráskodásnak is megágyazott, hiszen az Alkotmánybíróság egy értéksemleges, ezért szükségszerűen értelmezésre szoruló alkotmány alapján hozott sarkalatos döntéseket.

Ezzel szemben a 2011-ben elfogadott Alaptörvény azzal az ambícióval került megalkotásra, hogy a normaszöveg jobban tükrözze a nemzeti identitást meghatározó értékeket. Az Alaptörvény a történeti értelmezés lehetőségét is megteremtette, noha erre a rendszerváltás utáni alkotmányozási törekvések is kísérletet tettek. A Szent Koronára hivatkozást például az MSZP és az SZDSZ 1994-98 közti alkotmánytervezete is tartalmazta.

Ha más elemeit nézzük az Alaptörvény korábbi alkotmányhoz képest egyértelműbb világképének, kiemelhető például az értékteremtő munkán alapuló gazdaság, a felelős költségvetési gazdálkodás, az egyén és közösség viszonyának értelmezése, az idősek létbiztonságának védelme, a családok kiemelt szerepének elismerése, a magzati élet védelme, vagy épp a házasság konkrét meghatározása. Legalább ennyire fontos ugyanakkor a választójog kiterjesztése a határon túli magyarságra, vagy a kommunista és nemzetiszocialista diktatúrák és bűneik tagadása.

4. A VÁLSÁGKEZELŐ ALAPTÖRVÉNY SIKEREI

Az Alaptörvény a korábbi alkotmány és az Alkotmánybíróság határozatainak államszervezetre vonatkozó rendelkezéseit túlnyomórészt érintetlenül hagyta. Ugyanakkor igyekezett kijavítani a rendszerváltás rendszerének egyes – alaptörvényi szinten kezelhető – válságjelenségeit. Az alábbiakban hat fontos területen vizsgáljuk, mennyiben teljesültek a „válságkezelő Alaptörvény” célkitűzései.

MŰKÖDŐKÉPES ALAPTÖRVÉNY, STABIL ÁLLAMI MŰKÖDÉS

Tipikus válságjelenség volt a 2010 előtti időszakban, hogy az állami eljárásokkal szembeni bizalmatlanság kiamagasló volt, nem beszélve a kormányzati hatékonyság hiányáról. Az Alaptörvény sikeresnek mondható abból a szempontból, hogy nem léptek fel működési problémák az államszervezeten belül, az állam ma is zökkenőmentesen működik, képes leküzdeni a válságjelenségeket. Az elmúlt évek közigazgatási átalakításai nyomán ma stabilabb lábakon nyugszik az állami működés, mint 2010 előtt.

KISZÁMÍTHATÓ GAZDASÁGPOLITIKA

Az Alaptörvény szövegében nagy jelentőségű változást hozott az adósságfék bevezetése és a Költségvetési Tanácsot megillető vétőjog. Az új alkotmányos gondolat alapján a politikai verseny kereteihez hozzátartozik az is, hogy a mindenkori kormánypártoknak fegyelmezett és nem eladósító gazdaságpolitika útján kell megpróbálniuk megtartani a hatalmat. Az új Alaptörvény és a kapcsolódó sarkalatos törvények stabil alapot biztosítottak a kiszámítható kormányzati gazdaságpolitikának. A változás egyértelmű jele, hogy az elmúlt években a legtöbb makrogazdasági mutató terén javult az ország teljesítménye.

MEGSZŪNT ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODÁSA

1990 óta folyamatosan alakultak az önkormányzatokra vonatkozó szabályok. 2010-ig az önkormányzatoknak egyre több terhet kellett magukra vállalni, míg az állami adótranszfer évről-évre csökkent. Ezt tetézte, hogy 2006 után, a regionális közigazgatási hivatalok alkotmányellenes létrehozása miatt, a települések törvényességi felügyelet nélkül maradtak. Az Alaptörvény mindkét hiányosságra végleges megoldást adott. Egyrészt alkotmányos szinten rögzítette a kormányhivatalok új rendszerét, másrészt azt, hogy a helyi önkormányzat „törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”. Ennek köszönhetően előbb oldódott, majd az adósság-átvállalással visszaszorult az önkormányzatok eladósodottsága.

HELYREÁLLT AZ ÁLLAMI ERŐSZAKMONOPÓLIUM

2010 előtt az egyik legveszélyesebb válságjelenség, a magyar államiság szétesésére utaló jel volt, hogy félkatonai csoportok jelentek meg Magyarországon. 2007-2010 között ezzel lényegében nem tudott mit kezdeni az akkori kormányzat, így a válságjelenség egyre erőteljesebbé vált. Az Alaptörvény fontos alapot biztosított az állami erőszakmonopólium helyreállításához azzal, hogy egyértelművé tette: „jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”.

VISSZASZORULT A MULASZTÁSOS ALKOTMÁNYSÉRTÉSEK SZÁMA

A jogállami működés másik látványos válságjele volt a mulasztásos alkotmányértések elszaporodó száma. Ezekben az esetekben az Országgyűlés nem tudott az Alkotmánybíróság által megszabott határidőn belül új szabályozásokat alkotni. Az Alaptörvény után megalkotott sarkalatos törvények önmagukban is több mulasztásos alkotmányértéket rendeztek. Hosszú távon is alacsony szinten tartja ugyanakkor a mulasztásos alkotmányértékek számát, hogy az Alaptörvény a jogszabályok politikai okokból kezdeményezett, absztrakt vizsgálatakor az utólagos eljárás helyett inkább az előzetes ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt. E téren egyébként a legaktuálisabb kérdés, hogy az Alkotmánybíróság 2016. júliusi döntésével a gyülekezési törvény ügyében adott feladatot az Országgyűlésnek.

ELŐTÉRBE A NEMZETI IDENTITÁS

Az Alaptörvény – majd a kapcsolódó más jogszabályok – több ponton is megerősítették a nemzeti identitáshoz kapcsolódó értékeket. E téren kiemelhető a határon túli magyarságra vonatkozó jogkiterjesztés (választójog), a családok védelme, vagy épp az időskori létbiztonság javítása. A 2015-16-os évet formáló bevándorlási krízissel, valamint a betelepítési kvótával összefüggő leginkább aktuális kérdés az Alkotmánybíróság november végi döntése, mely rávilágított arra, hogy teljesült a nemzeti identitás védelméhez fűzött alkotmányozói szándék. A testület ugyanis a jövőben az ország szuverenitására és az alkotmányos identitás védelmére hivatkozva az uniós hatáskörgyakorlást is vizsgálhatja.

5. AZ ELLENZÉK IS LEGITIMÁLTA AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉT

Azzal, hogy a Fidesz-KDNP a 2014-es parlamenti választáson is kétharmados többséget szerzett, a választók lényegében a 2011-ben elfogadott Alaptörvényt is legitimálták. Ennek egyik következménye,

hogy míg a 2010-2014 közti időszakot az alkotmányozással, valamint a jelentős közjogi jogalkotással összefüggő hazai és nemzetközi viták dominálták, 2014 óta az ilyen típusú viták háttérbe kerültek.

Ráadásul az alkotmányozást kritikával illető ellenzéki erők kimondatlanul maguk is legitimálták az Alaptörvényt azzal, hogy megmérették magukat az Alaptörvény és az arra épülő választási törvény alapján megrendezett választáson. Magát az Alaptörvény „rendszerét” is legitimálta az ellenzék azzal, hogy például képviselői tisztségük betöltésével részt vesznek a parlamenti munkában. Az ellenzék a közjogi rendszer egyes intézményeit is kritikával illette. Ugyanakkor legitimációs kritikáikat gyengíti, hogy – egy példát kiragadva – az e terén legharsányabban fellépő Demokratikus Koalíció a frakcióalapítás kapcsán maga is az Alkotmánybírósághoz fordult, elismerve ezzel a testület szerepét.