

egyetemi tanár, **Herbert Küpper** a regensburgi Kelet-Európai Jogi Intézet magyar joggal foglalkozó tudományos referense, **Jakab András** az MTA Jogtudományi Intézet igazgatója, **Patyi András** a Nemzeti Közszerológiai Egyetem rektora és a Nemzeti Választási Bizottság elnöke, **Tordai Csaba** volt jogi és koordinációs szakállamtitkár, alkotmányjogász, **Trócsányi László** volt alkotmánybíró, Magyarország párizsi nagykövete.

Szeretnénk megragadni a lehetőséget, hogy itt is köszönetet mondjunk mindazoknak, akiknek a segítségével ez a könyv nem jöhetett volna létre. Mindenekelőtt köszönettel tartozunk Kukorelli István professzor úrnak, aki kezdetektől segített és bátorított minket a kötet megjelentetésében. Hálásak vagyunk stratégiai partnerünknek, a Mathias Corvinus Collegiumnak és vezetőinek, Tombor Andrásnak és Szalai Zoltánnak a tanácsaikért és támogatásukért. Szeretnénk megköszönni a kiadó részéről Frank Ádám segítségét, aki fontos szerepet vállalt abban, hogy megjelenhessen ez a mű.

Köszönjük mindazoknak az önzetlen segítségét, akik az interjú elkészítésében, valamint az olykor lélekölő gépelési és szerkesztési munkálatokban kritikájukkal, tanácsaikkal vagy egyéb módon járultak hozzá kötetünk sikeréhez: Dunai Szilviának, Szalbot Baláznak, Kiss Anna Ritának, Dobos Dórának, Orbán Andrásnak, Ottóffy Zsófiának, Molnár Gergelynek, Barna Dánielnek, Mátyás Ferencnek, Mező Rékának, Milánkovich Andrásnak, Szentgáli-Tóth Boldizsárnak, Weidinger Péternek, Kocsis Gergőnek, Zagyva Dánielnek, Derzsi Vandának, Fárizs Fanninak, Tóth Juditnak. Végül, de nem utolsósorban köszönettel tartozunk Dezső Ilonának a borító megalkotásáért, és szeretnénk köszönetet mondani az interjú fotóinak elkészítéséért Gyenis Ajándoknak, Tarján Katának és legfőképpen Orbán Attilának.

Interjúrészletek, sajtóvisszhang



Sólyom László volt köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke

Sokszor megvédte a '89-es alkotmányt, ugyanakkor azt is kijelentette, hogy az nem volt hibátlan. Mely területeken voltak a régi alkotmány hibái? Hol szorult mindenképpen módosításra?

A hibák kijavítását az Alkotmánybíróság elvégezte. Például működését rögtön az alapjog-korlátozásmódszertanának kritikájával kezdte, ahol a hatályos szöveggel szemben elkezdte kiépíteni a szükségesség-arányosság és a lényeges

tartalom sérthetlenségének kritériumait. Az alkotmányszöveget hagyni kell élni, viszont az alkotmányos gyakorlat kibontakozása során elvi alapú, koherens értelmezésre kell törekedni. Ez egyben az állandó önreflexió és önjavítás folyamata.

Sokan bírálták az Alaptörvény elfogadásának körülményeit. Ön hogyan látja az Alaptörvény születését? Megfelelő legitimációs alapokon nyugszik Magyarország új alkotmánya?

Ha formálisan nézzük, akkor az új alkotmány érvényességét nem lehet megkérdőjelezni. A Parlament alkotmányozó hatalomként lépett fel, és a megkívánt többséggel elfogadta az Alaptörvényt. Az Alaptörvény elfogadásának körülményei - amire a kérdés vonatkozik - persze többet ölel fel, mint az elfogadás aktusát. Ide tartozik maga az alkotmányozás folyamata is. Az alkotmány a társadalom és az állam alapvető működési normáit tartalmazza, ezért ezekben a kérdésekben széleskörű egyetértés szükséges, amelynek az alkotmányozó munkában is meg kell jelennie. Ehhez képest egypárti alkotmányozás folyt, amelyben az ellenzék nem vett részt. Sőt, magának az Országgyűlésnek is csupán formális szerep jutott. Talán nem kell emlékeztetni senkit az Alkotmányelőkészítő Bizottság által alkotott koncepció félretételére, a csupán a végszavazás előtt néhány héttel ismertté vált szövegre, a kormányoldalon is üres padosorokra a vitában, vagy az utolsó utáni pillanatban előterjesztett, lényegét érintő módosító javaslatra a bírák nyugdíjazása ügyében.

Képes lesz rá az Alaptörvény, hogy meghaladja a régi alkotmány társadalmi elfogadottságát?

Végig lehet venni, hogy az összes olyan negatívum, amit az 1989-es, első jogállami alkotmánnyal szemben föl szoktak hozni, most kísértetiesen megismétlődött. Az elfogadás törvényességéhez ott sem férhetett kétség, az Országgyűlés szabályosan megszavazta az alkotmányt. A parlamenti vita azonban akkor sem volt tartalmasabb vagy hosszabb, az alkotmányt megszövegező Kerekasztalnak pedig éppoly kevésbé volt felhatalmazása, mint az Alaptörvényt megfogalmazó Szájer Józsefnek és Gulyás Gergelynek. De a Kerekasztal ülései legalább nyilvánosak voltak, még ha a sajtó érdeklődése hamar el is lobbant. A mostani alkotmányozás viszont titokban folyt, és elődjénél sokkal kevésbé fejez ki közakaratot. A '89-es alkotmány ugyanis azt a változást testesítette meg, amelynek az alaptételeivel – a többpártrendszerű jogállammal és a piacgazdasággal – mindenki egyetértett. Az elfogadottságot nem a keletkezés körülményei, nem is a puszta szöveg, s legkevésbé a propaganda, hanem az alkotmány valóságos érvényesülése, az „alkotmányos valóság” teremtheti meg. Ismert példa erre a német alaptörvény meggyökerezésének folyamata – vagy éppen az alkotmányosság szerencsés fogadtatása Magyarországon elsősorban az Alkotmánybíróság aktivizmusa és az actio popularis révén.

Volt alkotmányozási kényszer Magyarországon?

Az 1989-es alkotmányhoz képest az Alaptörvénynek kevés lehetősége volt újat adni. A régi alkotmányról százszor is elmondtuk, hogy Európában ennél jogállamibb alkotmányt nehéz lenne csinálni, hiszen mindenben megfelelt az ún. „közös európai alkotmányos hagyománynak”. Alkotmányozási kényszer tehát nem volt. A kormánypártok mesterséges ellenséggéppel próbálták ezt pótolni; azzal, hogy a '89-es alkotmányt az

elmúlt húsz év politikai sikertelenségeiért bűnbakká tették. Valami újat akartak adni, s feltehetőleg azt a katarzis-élményt is pótolni szerették volna, amit 1989-90-ből oly sokan hiányoltak. Ilyen élményt azonban a már jellemzett alkotmányozási eljárás eleve nem adhatott. Az, hogy húsvétinak nevezték, a képeskönyves díszkiadások és az alkotmányasztalanem képesek az újrakezdés megtisztító átélését felkelteni, s azonnal feledésbe is merültek. Az alkotmányos gyakorlat pedig az Alaptörvény rögtön elkezdődő tömeges és napi érdekű módosítása lett, ami eleve ellentmondott a hivatalosan sugallt képnek – mind az állandóság, a tartós alapozás képze, mind a tekintély kérdésében.

A régi alkotmány önmagát nyilvánította ideiglenesnek a preambulumban.

Az Ellenzéki Kerekasztal nem akarta, hogy az új, demokratikus alkotmányt a nem szabadon választott, régi parlament bocsássa ki. Innen származott az ellentmondás az 1989-es alkotmány mindenben új tartalma, és az 1949-es évszámot megőrző formája között. Mivel az alkotmány teljesen működőképes volt, az ellentét feloldása formális feladat maradt, akár (lényegében hasonló tartalmú) új alkotmánnyal, akár az ideiglenesség kihagyásával és új címmel oldották volna meg. (Lásd az újraegyesítésig szóló német alaptörvény hatályban tartását az egységes Németország számára.) De ha már egyik megoldás sem sikerült, akkor meg kellett volna várni azt a pillanatot, amikor valamilyen lényegesen új, érdemi tartalom indokolja új alaptörvény megalkotását. A kétharmados többséget szerzett kormánypártok ideológiájának alkotmányba öntése erre nem elégséges ok.

Az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt az actio popularis intézménye. Ön szerint ez indokolt lépés volt?

Persze sajnálom az actio popularist, mert dicső múltja volt, viszont frissessége, rendszerváltáskori edukatív szerepe azért lassan elfáradt. Az is igaz, hogy politikai célokra is jól lehetett használni. Még alkotmánybíró koromban utánanézttem például, hogy önkormányzati alapjogok sérelme miatt önkormányzat soha nem fordult az Alkotmánybírósághoz, hanem fogadatlan prókátorként mindig valamely párt, főleg az SZDSZ volt a kezdeményező. Én nem az indítványozás lehetőségét szüntettem volna meg, hanem válogatást és hatékony szűrést vezettem volna be.

Az ombudsman kezdeményezőbb hozzáállása képes lesz pótolni az actio popularis megszűnése okozta hiányt?

A Velencei Bizottság jelentése szerencsére aggályosnak találta, hogy az actio popularist úgy szüntették meg, hogy az absztrakt normakontroll csak a Kormány illetve a képviselők egynegyedének a kezében van, ezért javasolta, hogy legalább közvetve a nép is kereshesse az igazát. Így került az Alaptörvénybe az ombudsman – nemzetközileg is ismert – indítványozási joga. Minden intézmény, így az ombudsman működésével kapcsolatban is fontos, ám kevésbé hangoztatott kérdés, hogy a garanciák működése személyfüggő, azaz sok múlik a tisztség betöltőjének szerepfelfogásán. Szerencsés esetben tehát az ombudsman kezdeményezői jogosítványa pótolhatja az actio popularist. Erre is van klasszikus minta. A lengyel ombudsman, Ewa Łętowska asszony nemzeti hősnak számított a kilencvenes évek elején, ugyanis a szakszervezetektől kezdve mindenki hozzá fordult, ő pedig sorra terjesztette be indítványait az Alkotmánybíróságra. A hatáskör életbe lépése óta Szabó Máté is sorozatban küldi indítványait – amelyek egy

részét a „nép” kezdeményezi – az Alkotmánybíróság elé, s ezzel múlhatatlan érdemeket szerzett. Persze ilyen fontos kérdés nem múlhat a szerencsén – az intézménynek önmagában is meg kell állnia. Összességében azt mondanám, hogy a hatáskör megléte megágyaz a szerencsének.

*



Patyi András a Nemzeti Köszolgálati Egyetem rektora és a Nemzeti Választási Bizottság elnöke

1990 után az alkotmányos berendezkedésünk egyik legfontosabb eleme a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye volt. Vannak, akik szerint ennek nagy szerepe volt az elmúlt húsz év kormányainak stabilitásában, ezért fenn kell tartani, míg mások szerint feleslegesen betonozott be kormányokat. A szakértői javaslatukban a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszüntetését javasolják. Miért tartja ezt indokoltnak?

Ezt a bizalmatlansági indítványt Magyarországon az elmúlt huszonegy évben mindössze egyszer használták, amikor Gyurcsány Ferencet Bajnai Gordon követte miniszterelnökként. Gyurcsány Ferenc lemondása esetén az akkori köztársasági elnöknek, Sólyom Lászlónak lett volna joga új miniszterelnök jelölésére, ezt pedig talán nem akarták. A köztársasági elnököt kikerülték ebben a folyamatban, így történt az, hogy konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével Gyurcsány Ferenc helyett Bajnai Gordont választotta meg miniszterelnöknek ugyanaz a kormánytöbbség. Ez a példa nekem azt mutatja, hogy itt a szabály nem volt teljesen jól kidolgozva, hiszen ki tudták kerülni az államfőt. Márpedig az államfőnek a kormányalakításban az a szerepe, hogy a miniszterelnök személyét ő javasolja az Országgyűlésnek megválasztásra, amely bár protokolláris szerepnek tűnik, valójában azonban lényeges kérdés. A bizottság helyesen tett tehát javaslatot arra, hogy a bizalmatlansági indítvány működéséből kerüljön ki az az elem, hogy azonnal jelölni kell és azonnal meg kell választani az új miniszterelnököt. Természetesen ez a koncepció újabb kérdéseket is felvet: kell-e még egyáltalán javasolni miniszterelnököt? Ha igen, mikor? Itt a parlamenti eljárási szabályokat kellene úgy alakítani, hogy ez a konstruktivitási elem oldódjon és rendeltetészerűen működjön az intézmény.

Korábban Ön is bírálta az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását. Miért tartja tarthatatlannak ezt? Ön szerint hogyan lehetne alkotmányos megoldást találni a problémára?

Azért szoltam ez ellen a korlátozás ellen, mert egy komoly problémának a megoldására ezt a választott eszközt nem tartom a legszerencsésebbnek. Az Alkotmánybíróság hatáskörével összefüggésben azt nem szabad elfelejteni, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányosság sérelme miatt hozott, törvényt megsemmisítő döntései az Országgyűlés és a végrehajtó hatalom működésébe való beavatkozást jelentenek. Ez az Alkotmánybíróság egyik fő feladata. A testület így garantálja az Alkotmány érvényesülését. Azonban nem lehet elvonatkoztatni attól a gazdasági és kormányzati környezettől, amelybe az ország került, részben külső, jelentősebb részben belső körülmények folytán. Erre a rendkívüli, már az állam és a gazdaság működőképességét is akadályozó eladósodásra született válaszul ez a hatásköri korlátozás. Egy alkotmányos megoldást erre a helyzetre egyébként maga az Alkotmánybíróság is fölvezetett már az inkriminált, 98%-os adóról szóló határozatában. Az államadósság tartós csökkentése érdekében, bevezették az említett hatásköri korlátozást, hogy a lehetőségét is kizárják annak, hogy az Alkotmánybíróság az államadósság kezelésével kapcsolatos intézkedések megtételében akadályt képezzen. Szerintem az Alkotmánybíróság ebben a folyamatban nem feltétlenül lenne korlátozó tényező. Továbbá, ha már elkerülhetetlen a korlátozás, akkor is csak átmeneti jelleggel kellett volna bevezetni azt. Ezt az átmeneti jelleget azonban hosszú időre toltta ki az alkotmányozó. Nem szerencsés tehát az a helyzet, hogy bizonyos törvények nem vizsgálhatóak, hiszen minden törvénynek az Alkotmánybíróság kontrollja alatt kell állnia. Remélem, előbb-utóbb elérjük ezt a GDP-arányos államadóssági szintet és módosul az Alaptörvény.

Az Alaptörvénnyel kapcsolatos viták központi eleme volt a sarkalatos törvények kérdése. Melyek azok a területek, amelyeket Ön szerint feltétlenül kétharmados törvényben kell szabályozni? Mit gondol az Alaptörvénnyel elfogadott sarkalatos törvények köréről?

A kétharmaddal elfogadható törvények körét én soknak tartom, ugyanakkor magát az intézményt nem tartom elvetendőnek. Tulajdonképpen ez az egy kamarán belüli rejtett második kamarának a jelenlétét mutatja számomra. Arról van szó ugyanis, hogy a feles parlamenti törvényen kívül egy másik megegyezést is be kell kapcsolni a törvényhozási folyamatba ahhoz, hogy az érvényesen lezárható legyen.

Biztos, hogy jó néhány államszervezeti kérdés ide tartozik, így például a bíróságok szervezetéről szóló alapvető kérdések. Az egész bíróságok szervezetéről szóló törvényt nem tartom tartalmilag kétharmadosnak, de például az, hogy hány szintű bírói szervezetünk legyen, mi legyen azoknak a neve vagy a bírák jogállására vonatkozó alapvető szabályok valóban kétharmados jellegűek. A rendőrségre, a magyar honvédségre vonatkozó alapvető szabályok is sarkalatos tárgykörök kell, hogy legyenek. Azonban a jelenlegi, több mint harminc szabályozási tárgykört soknak tartom, jelentősen csökkenteném ezeknek a számát, erről a szakértői javaslatban is volt szó.

Ön azért tartaná meg a kétharmadoság intézményt, mert nem elég érett hozzá a politikai kultúra, vagy általánosságban véve is úgy érzi, ez egy jó intézmény?

Tulajdonképpen azért tartanám meg, mert ez az intézmény jól illeszkedik a hagyomány-szerűen felépülő jogforrási szerkezet gondolati koncepciójába. Az alkotmányt körülveszi egy olyan normahalmaz, amely nincs beleírva az alkotmányba, de alkotmányos jelentőségű. Ezeknek a normáknak a köre szerintem jól meghatározható, és jelenlétük indokolt, ilyenek például a jogalkotásra vonatkozó alapvető szabályok. Nem biztos, hogy mindezek feles törvényté változtatásában nekünk feltétlenül a külföldi példát kell követnünk.

Természetesen, ha a sarkalatos törvények intézményét a maga egészében kivénné egy módosítás az Alaptörvényből, attól még Magyarország demokratikus jogállam maradna, de az egész intézmény elvetését én nem szorgalmazom; a számukat, a tárgyköreiket és főleg az egyes kétharmados törvények hosszúságát csökkenteném.

Sokan bírálták, hogy az alkotmányozó olyan kérdésekben is megköti a későbbi kormányok kezét, amelyek elengedhetetlenek a sikeres kormányzáshoz (adó-, nyugdíjügyek, családtámogatási rendszer). Mit gondol erről, összeegyeztethetők ezek a parlamentarizmussal?

Szokatlan megoldás, de a szokatlan idők szokatlan megoldásokat szülnek. Megint csak oda lehet visszamenni, hogy az államadósság kezelhetetlen mennyiségű. A mai fiatalok jövőjéről szól, hogy hogyan fogja tudni ezt az ország kezelni. Valóban nem talákoztunk még eddig azzal, hogy ilyen rendelkezés alkotmányba kerül. Azonban érdekes módon mára a spanyol alkotmányba bekerült a költségvetési hiánykorlát, a francia kormány pedig rájött arra, hogy milyen hasznos dolog bankadót kivetni. Tehát a magyar Országgyűlés és Kormány által alkalmazott, eddig szokatlannak minősülő módszerek egy részét elkezdtek más, nehéz helyzetbe került országok is alkalmazni. Annyiban egyetértek a felvetéssel, hogy valóban nem szokványos ez a megoldás. De, hogy ez a parlamentarizmust veszélyeztetné? Akkor maguk a kétharmados törvények veszélyeztetik a parlamentarizmust.

Amikor a megoldást kritizálók a parlamentarizmus veszélyeztetéséről beszélnek, általában arra utalnak, hogy azáltal, hogy egyes adó- vagy nyugdíjkérdések - mint például az egykulcsos személyi jövedelemadó - sarkalatos törvénybe kerülnek, egy kétharmados többséggel nem rendelkező, leendő parlamenti többség számára lehetetlenné válik, hogy ezeken módosítson. Így pedig az ő kezükből az egyik legfontosabb jogkört veszik ki.

Megfordítanám a kérdést. Az nem veszélyezteti a parlamentarizmust vagy az alkotmányos berendezkedést, amikor kétharmados törvényekkel szemben feles törvényekkel próbálják ugyanazt a szabályozást máshogy bevezetni (lásd regionális közigazgatási hivatalok ügye 2008-ban)? Persze a költségvetés elfogadása valóban a Parlament legfontosabb jogköre. De itt nem a Parlamentiől veszi el a jogot ez a korlátozás, hanem a Parlamenten belül kíván meg szélesebb körű konszenzust. Ha ez a döntési korlátozás a parlamentarizmussal szemben áll, akkor maguk a sarkalatos törvények is szemben állnak. Például a rendőrség egy közigazgatási szerv, emellett állami, fegyveres rendvédelmi szerv is, a végrehajtói hatalom része. Ennek a felépítését nem határozhatja meg szabadon a parlamenti többség? Ez nem ellentétes a parlamentarizmussal, illetve a parlamentarizmust az egyszerű többségi elvre leszűkítő

felfogással? Azért mondom, hogy a szokatlanul nehéz idők szokatlan megoldásokhoz vezetnek. Biztos, hogy ez nem egy szokványos megoldás. Máshol nem találjuk meg. Ezért mondom ezekre a kérdésekre mindig azt, hogy egy népképviselőti második kamarával, amely adott esetben egy eltolt választási ciklussal működik, dogmatikailag tisztább jogi helyzetet lehetne teremteni, és nem merülnének fel ezek a kérdések, mert akkor az lenne a szabály, hogy például a rendőrségről szóló törvényhez a második kamara egyetértésére is szükség van.

A dogmatikán és a parlamentarizmus kérdéskörén túl, az nem lehet veszélyes, ha hatályban marad egy kétharmados szabály, amit nem tudnak módosítani, mert nem tud megegyezni a kormány és az ellenzék, és tizenöt év múlva egy teljesen más környezetben kell majd helytállnia a régi szabállyal az országnak?

Extrém helyzetben lehet ilyen következmény is, de miért indulunk ki abból, hogy nem tudnak megegyezni? Ez a szabály, mint minden kétharmados előírás, konszenzuskényszert teremt, a demokratikus működésnek pedig az egyik alapfeltétele, hogy meg tudjanak egyezni a másikkal. Tehát extrém esetben juthatunk csak el oda, hogy nem tudnak megegyezni a döntéshozók a Parlamentben. A magyar politikában sokkal nagyobb a konszenzuskészség, mint amilyennek látszik, valójában sokkal többször meg tudnak egyezni a képviselők, mint amennyiszer ez látszik.

Az elmúlt húsz év alapján nem tűnt úgy, mintha nagyon sok bizakodásra adna okot ez a kompromisszumkészség.

Számolja meg, hogy 1990 és 2010 között hányszor módosították az alkotmányt úgy, hogy nem volt politikai kétharmad. Hányszor módosították az önkormányzati törvényt? Azt fogja tapasztalni, hogy olyan időszakokban, amikor azt hittük, nem tudnak megegyezni, mégis sokszor módosítani tudtak rajta kétharmaddal.

Ön szerint mennyire lesz tartós a jelenlegi közjogi rendszer? Az Alaptörvényt kritizálók szerint egy nem kétharmados kormánytöbbség esetén az ország kormányozhatatlanná válik majd a sok kétharmados törvény és az erős ellensúlyok miatt. Ön mit gondol?

A kritikák forrásáról kevés információ áll rendelkezésre, komoly szakmai érvekkel alátámasztott, érdemi kritikával személy szerint nem találkoztam. Magyarországon nincs új közjogi berendezkedés. Az utóbbi időben elfogadott módosítások és változtatások mind a magyar közjogi rendszer hagyományaira építenek. Új közjogi berendezkedésről beszélhetnénk, amennyiben prezidenciális vagy félprezidenciális kormányforma jött volna létre, vagy államtanácsot hívtak volna életre, vagy önálló közigazgatási bíróságot. Ilyen új intézményekről, a magyar közjogi berendezkedéstől érdemben eltérő változások nem következtek be. Számos esetben viszont az alkotmányos háttér lett megfelelően kialakítva, a szabályozó szervek alkotmányos garanciáinak kiépítése, említhetnénk továbbá az Állami Számvevőszék helyzetét, ahol a normatív, alkotmányos háttér megerősítette ezeket a pozíciókat, de a karakterükön, jellegükön nem változtattak. A kétharmados, sarkalatos törvények száma kis mértékben emelkedett, de olyan alapvető kérdésekben mint a kormányfő megválasztása, az adótörvények elfogadása, továbbra is elegendő az egyszerű többség. A közpénzügyi szabályozás kialakítása, egyértelműen a 2006 utáni pénzügyi válság lenyomatát képezi. A jelenlegi kormánytöbbség láthatóan a

pénzügyi válságból kivezető közpénzügyi politikát akart bevezetni, amely válság elhúzódása az eddigiekhez képest más eszközöket kívánt.

Vannak, akik szerint az elmúlt húsz évben a hazai alkotmányosság és politikai kultúra, ha lassan is, de fejlődött, mások szerint semmit nem haladtunk előre, és vannak, akik szerint a helyzet egyre rosszabb ebből a szempontból. Ön hogy ítéli meg a rendszerváltás óta eltelt időszakot az alkotmányosság szempontjából? Bizakodó a jövőt illetően?

Teljesen bizakodó vagyok. Az Alkotmánybíróság határozatai és a Kúria határozatai, valamint más az alapvető jogokat védő szervek olyan új alapjogi aspektusokat olvasztottak ki, amelyeket a teljes politikai kultúra elfogadott. Ez nem múlhat el nyomtalanul, sőt, ha konkrétan megvizsgálunk egyes, az Alkotmánybíróság által kifejlesztett alkotmányos elveket és követelményeket, akkor ezek húsz év után a közjogi berendezkedés megkérdőjelezhetetlen alapjait jelentik. Így az elmúlt időszak nem múlt, és nem is múlhat el nyomtalanul. Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése ellenére is megfigyelhető, hogy az Alkotmánybíróság döntései során a korábbi határozatait használja. Az alkotmánybírói gyakorlat így nem egy figyelmen kívül hagyható része a rendszerváltás óta eltelt időszak alkotmányos kultúrájának, hanem az Alaptörvény értelmezési keretét képezi. Mint volt alkotmánybírói főtanácsadó és kúriai bíró bízom ezekben az értékekben, ugyanis a bírónak a szabályt értelmeznie kell, és ezek alapján kell megállapítania a döntés tartalmát.

*



Trócsányi László volt alkotmánybíró, Magyarország párizsi nagykövete

Sokan vitatták az Alaptörvény legitimitását. Ön egy írásában kiemelte a Nemzeti Konzultáció valamint a szakmai konferenciák szerepét és azt, hogy az egyetemek, önkormányzatok is kifejthették nézeteiket. Véleménye szerint szükség lett volna megerősítő népszavazásra, vagy az előbbieket önmagukban is elég erős legitimitációs alpnak tartja?

2011-ben rendkívül sok, az alkotmányozással összefüggő szakmai konferenciára került sor. Szinte már túl sokra is, majdnem hetente voltak tudományos összejövetelek, szakmai fórumok. A parlament illetékes bizottsága rendkívül nagy munkát végzett, és a társadalom széles körét igyekezett megszólítani. Külföldi professzorok is elmondták véleményüket. Olyan kiváló alkotmányjogászok is részt vettek a vitában, mint Dominique Rousseau vagy Francis Delpérée. Ők határozottan kiálltak például az utólagos

normakontroll intézménye mellett, de elfogadhatónak tartották az Alkotmánybíróság előtti eljárás során az actio popularis megszüntetését. A magyar kormány képviselője pedig a Velencei Bizottság véleményét is kikérte három meghatározott kérdésben.

Népszavazásra valóban nem, csak nemzeti konzultációra került sor. Egy népszavazás természetesen erősebb legitimitációt ad, mint egy nemzeti konzultáció. Az Alaptörvény azonban teljes legalitásban született, ezt senki nem vonhatja kétségbe. Az, hogy a politikai pártok miként vélekednek ma az Alaptörvényről igazából nem döntő jelentőségű. Franciaországban az 1958. évi alkotmányt az akkori baloldali pártok diktatórikusnak tartották, elutasították. Később Mitterand, most pedig Hollande elnök kiválóan együtt tud élni az általuk korábban sokat kritizált alkotmánnyal és fel sem merült a félprezidenciális köztársaság parlamentáris köztársasággá történő átalakítása. Belgiumban szinte valamennyi párt egyetértésével történik az alkotmányozás, mégis gyakori, hogy az alkotmány nem ad védelmet az intézményi problémákra.

Egy alkotmány legitimitációját csak hosszabb időtávlatban lehet megítélni. Figyelembe kell venni az alkotmányos gyakorlatot, illetve azt, hogy az alkotmány szelleme miként érvényesül a mindennapokban. Ezek alapján lehet majd ítéletet mondani, ezért nem fogadhatók el a negatív előítéletek, vélelmek. Igaznak tartom Szentpéteri István egy 1989-ben közzétett tanulmányában foglaltakat, mely szerint „a jogi értelemben vett legitimitáció a tételes jog függvénye. Az alkotmány társadalmi elfogadottsága végeredményben azon nyugszik, hogy maga a jog milyen minőségben „elfogadott”, mennyire érvényesül a társadalomban.”

Nemcsak a hazai sajtó és a hazai közvélemény kísérte élénk figyelemmel az alkotmányozást, hanem a nemzetközi média is. Innen általában a kritikus, negatív hangvételű vélemények jutottak vissza Magyarországra. Nagykövetség mit tapasztalt? Mennyire tudnak a külföldi médiumok objektív képet alkotni egy másik ország alkotmányáról, alkotmányozásáról?

Harmadik éve élek Párizsban, előtte négy évet éltem Belgiumban, tehát van képem arról, hogy a nyugat mit gondol Magyarországról. Mivel negyvenöt évig Nyugat-Európa és Közép-Kelet-Európa egymástól elválasztva „élt”, ezért a nyugat-európai polgárok szemében Közép-Európa fogalom nem létezik, csak Kelet-Európa. Sokak szemében a korábbi szovjet blokk országainak társadalmi problémái (romakérdés, antiszemitizmus, migráció, stb.) veszélyt hordoznak Nyugat-Európa országai számára. Az előítéletek mellé társul az is, hogy nem ismerik történelmünket, nemzeti sajátosságainkat, egy francia középiskolai diák Magyarország és más közép-európai országok nevével nem találkozik tanulmányai során. A nyugat-európai baloldali értelmiségnek még több az ismerete térségünkről, személyes kapcsolatrendszerük is beágyazottabb. A gazdasági válság közepette Nyugat-Európában ma sokan vannak – baloldalon és jobboldalon egyaránt – akik protekcionista módon be kívánnak zárkozni; az Európai Unióval szemben kritikát megfogalmazó pártok népszerűbbekké válnak. Ilyen összefüggések között kell értékelnünk Nyugat-Európának a Magyarországról alkotott képét. A sajtó jó része meg nem értéssel fogadja a Magyarországon történeteket, erős túlzásokkal, csúsztatásokkal adnak híradást a hazánkban történő eseményekről, sokszor belpolitikai áthallások, üzenetek jelennek meg az írásokban. Kevés az objektív, „sine ira et studio” hangvételű hozzáállás.

Az Alaptörvényről szinte kizárólag negatív hangvételű cikkek jelennek meg a különböző francia sajtóorgánumban. Mint nagykövet azonban tapasztalhatom, hogy a szakmai vélemények nem mindenben fedik a sajtóorgánumban által közvetített értékítéletet. Sokan üdvözlik, hogy Magyarország a keresztény gyökereket betette az Alaptörvénybe, példát mutatva Nyugat-Európának. Számukra az, hogy Magyarország Alaptörvénye kiáll bizonyos értékek mellett pozitív, bátorító dolog. Úgy is tűnhet, mintha egy ideológiai küzdelem folyna: két össze nem egyeztethető, antagonisztikus erő között Magyarországon és Nyugat-Európában is. A magyar Alaptörvény felvállalta olyan közösségi értékek védelmét, amelyek ma Nyugat-Európában kihalóban vagy átalakulóban vannak, vagy amelyek mellett már nem szokás kiállni. Sokan úgy érzik, hogy a magyar Alaptörvény értékteremtő jellege példaként szolgálhat más országok számára is.

Hosszú távon mennyire látja lineárisnak a magyar politikai kultúra fejlődését a nyugati demokráciákhoz képest? Ugyanazokon a buktatókon haladunk keresztül, amelyeken a nyugat-európai államok évtizedekkel korábban, vagy külön úton haladunk? Lát egyáltalán fejlődést a magyar politikai kultúrában?

Magyarország a XX. században megjárta a történelem kálváriáját. Trianon, a két háború közötti időszak, a német megszállás, rövid ideig tartó demokrácia szovjet megszállás mellett, majd több évtizeden át egypártrendszer. Ezzel szemben Nyugat-Európa legtöbb országának politikai kulturális fejlődése a XX. században – legalábbis 1945-től – töretlen volt. Nem azonos startvonalról indulunk. Az 1990-es szabad választások óta vagyunk független, szuverén ország. A magyar nemzet – más közép-és kelet európai országokhoz hasonlóan – versenyhátrányból indult a nyugat-európai országokhoz képest, s így vannak régi és új demokráciák - mondják nyugaton. „Régi Európa” és „Új Európa” ahogy Chirac volt köztársasági elnök fogalmazott. Nyugat-Európa fejlődése a második világháborút követően szinte töretlen volt. Ezzel szemben Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltással egyidejűleg és azt követően a politikai pártoknak meg kellett alakulniuk, létre kellett hozni a korábban nem létező civil társadalom szervezeti kereteit (egyesületek, alapítványok világát), biztosítani kellett a média pluralizmusát, és az állami szektor politikai semlegességét (közigazgatás, bíróságok, rendőrség, stb.) Az egyházaknak meg kellett újulniuk, a „szolgáló egyház” teológiája helyett új, partnerségi kapcsolatok kialakítását kezdeményezhették az állam szerveivel. Mindezen feladatok teljesítése sok vargabetűvel történhetett csak meg. Széttöredezett pártviszonyok, politikai instabilitás, korrupció és más diszfunkciók jellemezték az elmúlt évtizedeket. 2010-től mondhatjuk azt, hogy a jobboldalon – szemben a korábban széttöredezett pártstruktúrákkal – kialakult egy nagy gyűjtőpárt (néppárti jelleggel), amely már megfelel a nyugat-európai pártviszonyoknak (CDU, UMP, stb.). Nyilván hasonló fog lejátszódni a baloldalon is, mert ez felel meg leginkább az európai politikai kultúrának. (...)

Az Alaptörvény egyik legtöbbet vitatott újítása, a 37. cikk 4. bekezdése, amely korlátozza a testület hatáskörét a gazdasági tárgyú törvények felülvizsgálatával kapcsolatban. Több alkotmányjogász szerint ez a módosítás egyenesen a magyar jogállamiságot veszélyezteti, mivel lesz a jogalkotásnak egy olyan szelete, ahol minden következmény nélkül lehet alkotmányellenes

jogszabályokat alkotni. Korábbi alkotmánybíróként mi a véleménye erről a rendelkezésről?

A magyar Alaptörvény sajátossága az is, hogy a közpénzügyekre vonatkozó fiskális jellegű szabályozás szigorúbb és részletesebb lett. Európai Unió tagságunkból fakadóan is szükség van az államadósság és a költségvetési deficit csökkentésére. A nemzeti alkotmányok szintjén is jól kimutatható, hogy a gazdasági válság, az eladósodottság arra kényszeríti a politikusokat, hogy alkotmányi szinten rendezzék a fiskális fegyelem betartását célzó szabályokat. Sőt az európai jogrend részét képező fiskális paktumban az azt aláíró országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy nemzeti alkotmányukban vagy azzal hasonló szinten védelmet nyújtó jogi normában rögzítik a felelős gazdálkodás alapelveit. A német alaptörvény már 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházásokhoz kötött ún. aranyszabályt, majd 2009-ben a korábbi aranyszabályt felváltotta egy, a strukturális egyenlegre meghatározott hiányérték, ami szövetségi szinten a GDP 0,35 százaléka lehet, míg az egyes tartományok szintjén kiegyensúlyozottabbnak kell lennie. A gazdasági kényszerűségekből eredő szabályok megjelenítése a nemzeti alkotmányokban érzékeny kérdéseket vet fel valamennyi országban. Mennyiben lehet a pénzügyi döntést meghozó parlament döntési szabadságát európai vagy nemzeti alkotmányos szinten korlátozni, valamint a meghozott pénzügyi jogszabályok felett lehet-e alkotmányossági kontrollt gyakorolni, és ha igen, azt ki végezze el? Ez a kérdés Magyarországon is aktuális, a magyar Alaptörvény ugyanis tartalmazza az államadósság csökkentését célzó ún. „aranyszabályt”, és az Alkotmánybíróság jogosítványa is korlátozott a költségvetési, központi adóügyi jogszabályok felülvizsgálata kapcsán. A tagállami költségvetések feletti erős uniós kontrollmechanizmusok egyre inkább azt mutatják, hogy már a nemzeti alkotmányok szintjén kell biztosítani azt, hogy az egyes országok pénzügy-politikai döntéseik meghozatalakor figyelemmel legyenek az európai gazdasági kormányzás elvárásaira.

A válságkezelés tekintetében az Európai Unió közvetlenül is hoz olyan döntéseket, amelyek érintik a nemzeti szuverenitást. Ciprus esetében az Unió konfiskatórius jellegű intézkedések megtételére kötelezte a ciprusi kormányt. Ez a példa is megfelelően bizonyítja, hogy a tagállamok milyen mértékben rá vannak kényszerítve az uniós válságkezelési döntések elfogadására, anélkül, hogy ezen eszközök előzetes alkotmányossági kontrollon esnének át.

A magyar Alkotmánybíróságnak a pénzügyi jellegű jogszabályok alkotmányosságát illető hatásköre átmenetileg lett korlátozva, de nem lett megszüntetve. Az Alkotmánybíróság szélsőséges esetekben az emberi méltóság fogalmát hívhatja segítségül vagy éppen a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága vagy az állampolgársághoz kapcsolódó státuszjogok sérelmére alapíthatja döntését. Még ha a hazai alkotmányossági kontroll e tekintetben korlátozott is, az Emberi Jogok Európai Egyezménye védelmet tud nyújtani mindenkinek. Bízom azonban abban, hogy az átmeneti korlátozás mihamarább megszüntethető lesz. (...)

Megjegyzendő, hogy egész Európában vita folyik arról, hogy a bírói hatalomnak mennyire lehet és kell a politikai hatalom ellenőrének lennie? Mik a bírói kormányzás veszélyei? Anélkül, hogy ebben a vitában most érdemben állást kellene foglalni, hivatkozni lehet a német alkotmánybíróság elnökének a Le Monde napilapban tett

nyilatkozatára: „Nagy sebességgel lehet száguldozni egy autóval, ha annak jó fékei vannak.” Magyarra fordítva ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak megfelelő ellenőrzési jogosítványokkal kell rendelkeznie. De a német alkotmánybírósági elnök figyelmeztet: egy jó fék nem blokkol, csak lelassítja a járművet a megfelelő pillanatban. Ehhez hozzá lehet tenni azt is, hogy nem a bíróságok azok, amelyek meghatározzák azt, hogy a járművek melyik útvonalon közlekedhetnek. A német alkotmánybíróság elnökének példázata fontos sok olyan ország számára, amelyben a politikai hatalom és a bírói hatalom között vita bontakozna ki. A bírói hatalom ellenőrzési eszközeivel mérsékeli a politikai hatalmat, de a bírói hatalom nem kíván ellen-hatalommá válni.

Vannak, akik szerint az elmúlt húsz évben a hazai alkotmányosság és politikai kultúra, ha lassan is, de fejlődött, mások szerint semmit sem haladtunk előre, és vannak, akik szerint a helyzet egyre rosszabb ebből a szempontból. Ön hogy ítéli meg a rendszerváltozás óta eltelt időszakot az alkotmányosság szempontjából? Bizakodó a jövőt illetően?

Egy európai ország alkotmányossági, politikai kultúrája szoros kapcsolatban áll az ország gazdasági eredményeivel, az ország demokratikus hagyományaival. Közép- és Kelet-Európa országai csak később állhattak a startvonalhoz. Demokráciáink törekenyebbek, demokratikus intézményeink a XX. század eseményei miatt fejlődésükben törést szenvedtek. A politikai kultúra és alkotmányosság nem egy „megvásárolható termék”. Folyamatos fejlődésre van szükség, amelyben rendkívül fontos szerepet kell kapnia a toleranciának, a dialógusnak, az intézmények és egymás tiszteletének.

*

A december 11-én délelőtt megrendezett könyvbemutatón számos érdeklődő megjelent. A közel két és fél órás rendezvényen nemcsak a kötetrel ismerkedhetett meg a közönség, az előadók számos releváns kérdésről is kifejtették véleményüket. Ahelyett azonban, hogy az alábbiakban saját - szükségképpen elfogult - benyomásunkat ismertetnénk, összegyűjtöttük a sajtóban megjelent híradásokat az eseményről és egyúttal köszönjük mindenkinek a kötet iránt tansított érdeklődést

<http://index.hu/belfold/2013/12/11/alaptorveny/>

<http://mno.hu/magyarorszageloben/merlegen-az-alaptorveny-konferencia-az-uj-alkotmanyrol-1200127>

http://hvg.hu/itthon/20131211_Tolgyessy_a_Fidesz_levaltasaival_a_rendsze

http://nol.hu/belfold/tolgyessy_alaptorvenybe_irt_levalthatatlansag

<http://vs.hu/solyom-nem-legrosszabbra-keszulo-fel-1211/>

<http://444.hu/2013/12/11/magyarorszagon-minden-kormanyvaltas-rendszervaltas/>

<http://nepszava.hu/cikk/1005372-a-jog-a-hatalom-eszkozeve-valt>

http://www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/345833_tolgyessy_a_fidesz_levaltasaival_a_rendszer_is

<http://helsinkifigyelo.hvg.hu/2013/12/12/alkonytajbiro/>

<http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-602808>

A szerkesztők