

INTERJÚK

Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter:

Mérlegen az Alaptörvény

Mérlegen az Alaptörvény¹ címmel megjelent a Stádium Intézet első kiadványa. A kötetben nyolc alkotmányjogász fejt ki gondolatait az Alaptörvényről, melyekből az Ars Boni részleteket közöl. Ezúttal a Herbert Küpperrel, Kukorelli Istvánnal, Tölgyessi Péterrel, Tordai Csabával, illetve Jakab Andrással készült interjúkból olvashatnak részleteket.

Hol vagyok én a szövegben?

Herbert Küpper, a regensburgi Kelet-Európai Jogi Intézet magyar joggal foglalkozó tudományos referense.



Ön régóta figyeli kívülről a hazánkban zajló eseményeket. Érzékelhető fejlődés a magyarországi politikai kultúrában a húsz évvel ezelőtti állapothoz képest?

Az volt fejlődés, hogy az ország viszonylag gyorsan megszokta a többpártrendszert. Ez hamar megtörtént a rendszerváltás után, hiszen a társadalom már korábban kinőtte az egypártrendszer korlátait. Ezt követően egy ideig ezen a szinten maradt a politikai kultúra. Tíz-tizenöt éve pedig nagyon agresszívvá vált a hangnem, ami inkább visszaesésnek tekinthető. Jelenleg a magyar társadalom mind a politikai életben, mind a kultúrában kettéosztott; bizonyos tekintetben kultúrharc zajlik a két tábor között.

Ilyen helyzetben viszont nagyon nehéz megegyezésen alapuló játékszabályokat és megfelelő hangnemet kialakítani. Úgy tűnik, hogy a párbeszédre való akarat is hiányzik. Ez nem egyedi magyar jelenség, Csehországban és még erősebben Lengyelországban ugyanezzel a helyzettel szembesülünk. Mégis mindenképpen vissza kellene állítani a normális párbeszédet, egy demokráciában minden demokratikus párt minden más demokratikus párttal hajlandó legalább tárgyalni. De a társadalomból is hiányzik a vita

¹ Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG-ORAC, Budapest, 2013.

kultúrája. Az emberek nem tudnak álláspontokról vitatkozni anélkül, hogy abban a személyeskedés ne játsszon szerepet.

A politikai elit és a média feladata, hogy fejlessze a politikai kultúrát. De maga a társadalom is hozzájárulhat azzal, hogy megbünteti a nem megfelelő viselkedést. Németországban ha valaki túl agresszív módon politizál, az emberek jellemzően nem szavaznak rá, mert gyanús nekik a harsány hangnem. A társadalom így járul hozzá ahhoz, hogy civilizált keretek között maradjon a politikai küzdelem. Magyarországon a társadalom ilyen jellegű szerepvállalása is hiányzik. Összességében tehát a politikai kultúra minden tényezője fejleszthető, sőt fejlesztendő.

Írásaiban sokat foglalkozott a preambulummal. Véleménye szerint nemzeti ideológiával van felduzzasztva, és ez talán a legfőbb probléma az Alaptörvényben a jogállamiság szempontjából. Ezzel együtt nem tartja túlzónak az Ön által a szövegre használt sztálinista jelzót?

Mindössze a magyarországi alkotmányokat vettem figyelembe. Egyedül a sztálini alkotmány volt ennyire erősen ideológiai jellegű. Már az 1972-es alkotmánymódosítással meggyengült a Népköztársaság alkotmányának ideológiai töltése, a rendszerváltáskor pedig teljesen megszűnt. Azóta egy liberális, játékszabály-alkotmány létezett, amelyben nem volt pártpolitikai értékrendszer. Most ismét van.

Sokan éppen azt kérdőjelezik meg, hogy létezhet-e értéksemleges alkotmány. Ha egy preambulum a demokráciát helyezi előtérbe, tulajdonképpen az is egy értékválasztás. Az egyének sokfélesége miatt pedig olyan preambulumot nagyon nehéz, talán nem is lehet alkotni, amely az egész társadalom értékrendszerét kifejezi. Ennek megfelelően pedig vannak, akik úgy tekintenek az Alaptörvényre, mint amely nem vár el többet, mint a korábbi alkotmány vagy egy átlagos európai társa. Egyszerűen csak kifejezi a megalkotói számára fontos értékeket, de nem zár ki senkit, mert nem kötelez az ezekkel való azonosulásra.

Ahhoz, hogy egy alkotmány teljesen semleges legyen, az kell, hogy teljesen hiányozzanak belőle az értékek. Akkor egy játékszabály-alkotmány jön létre. Ez is egy lehetőség. A másik az, hogy ha már vannak benne értékek, akkor az összes jelentős politikai irányzat köréből merít egyet-egyét, hogy a teljes lakosság azonosulhasson az alkotmánnyal. Fontos lett volna, hogy az Alaptörvény valamilyen egyensúlyra törekedjen. De nem ez történt, ez egy kifejezetten fideszes alkotmány, amely a Fidesz értékrendszerét juttatja kifejezésre, kizárva mindazokat az embereket, akik másképp gondolkodnak. A liberális, a baloldali vagy bármely másként gondolkodó nem talál sokat benne, amivel azonosulhat. Ez pedig nagy különbség a többi európai értéktartalmú alkotmányhoz képest.

A német alkotmányban is vannak értékek: néhány konzervatív, néhány „haladó” vagy baloldali, néhány liberális érték; mindenki megtalálhat egy kicsit benne. Így az alaptörvény értéktartalma ugyanilyen pluralista, mint a német társadalom. Egy alkotmány a teljes politikai rendszer játékszabálya és alapja, az egész népnek szól, ezért arra kell

törekednie, hogy az egész népet megszólítsa, a népben meglévő értékek legalább egy részének kifejezésre juttatásával. Erre ez az alkotmány nem képes, túl egyoldalú hozzá. Ez pedig a jogállamiság szempontjából is hiányosság. Ráadásul – de ez már német specifikum – nálunk a nemzet szó meglehetősen negatív kicsengésű. A Nation szót most már ismét használjuk különböző összefüggésekben, de mint politikai érték nem esik pozitív megítélés alá. Tudom, hogy ez Magyarországon más, de német szemmel olvasva a preambulomot ez viszonylag furcsa.

Mi az amiről azt gondolja, hogy kifejezetten jobboldali érték, és zavarja a liberális vagy baloldali gondolkodásúakat?

Németországban a család (főleg a hagyományos, a házasságra és gyerekekre redukált formájában), a házasság, a nemzet vagy a vallás kifejezetten konzervatív értékek, amelyek egy liberális vagy baloldali embert nem tudnak megnyerni. Nem mondom, hogy a többi tábor ellenzi ezeket az értékeket, csak az ő értékrendszerük központjában más dolgok állnak. Ha az alkotmány a (főleg hagyományos értelemben vett) házasságot, a nemzetet, a vallást említené és mást nem, akkor nálunk egy liberális vagy baloldali ember azt kérdezné: „És én? Ezek az értékek elfogadhatóak, de nem az enyém. Hol vagyok én a szövegben?” A magyar alaptörvény esetében pontosan ez a helyzet. Szerepel ugyan benne a fenntarthatóság, de az is erősen a nemzet fogalmához van kötve. Kis túlzással azt mondhatom, hogy már a fenntarthatóság sem zöld az alkotmányban, azt is nemzeti gondolkodású értékévé írták át.

Sokan a 37. cikk 4) bekezdését tartják az Alaptörvény legnagyobb hibájának, amely korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét a gazdasági tárgyú törvények vizsgálatában. Sőt, egyes alkotmányjogászok, köztük Sólyom László szerint is, ez helyrehozhatatlan hiba, ami a jogállamiságot veszélyezteti Magyarországon. Ön viszont egy írásában úgy fogalmaz, hogy ez összeegyeztethető a jogállamiság európai eszméjével.

Európában van jó néhány jogállam, mint például Hollandia, ahol egyáltalán nincs alkotmánybíráskodás, de a skandináv országokban sem létezett ez az intézmény igen sokáig. Ha alkotmánybíróság nélkül is létezhet jogállam, akkor egy korlátozott hatáskörű alkotmánybíróság is összeegyeztethető a jogállamiság alapeszméjével.

Azonban én sem tartom szerencsésnek ezt a szabályt, két okból sem. Egyrészt a létrejötte miatt, hiszen lényegében azért alkották meg a kormánypártok, hogy megbüntessék vele az Alkotmánybíróságot, amiért az nekik nem tetsző ítéletet hozott. Ez pedig megfélemlítheti nemcsak az Alkotmánybíróságot, hanem a többi ellenőrző szervet is. Másrészt azért sem szerencsés ez a szabály, mert egyedüli hatása csak az lehet, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes intézkedéseket is hozhat következmények nélkül. Az alkotmányos eszközöknek ugyanis nem állt útjában eddig sem az Alkotmánybíróság. Egy komoly pénzügyi és költségvetési válságot viszont nem lehet szerintem alkotmányellenes eszközökkel kezelni. Összességében ezért úgy gondolom, hogy politikailag rossz a 37. cikk 4) bekezdés. A jogállamiság szempontjából sem szerencsés, mert ha már létezik az

Alkotmánybíróság, akkor ellenőrizze ezt a területet is, de a korlátozás nem jelenti az alkotmányosság vagy a jogállamiság végét.

Az egyik legsúlyosabb nem jogállami jellegű problémaként említi írásaiban a Költségvetési Tanács vétőjogát. Azt írja, hogy nem érvényesül maradéktalanul a demokrácia, ha a költségvetés elfogadása egy ilyen gyenge demokratikus legitimitású szervtől függ. Nem gondolja, hogy ugyanezzel az érveléssel az alkotmánybíráskodás intézménye is támadható? Az Alkotmánybíróság is egy a népi képviselőket korlátozó szerv, amelynek tagjait ugyanúgy kétharmados többséggel választja a Parlament, mint a Költségvetési Tanács esetében. Az alkotmánybírákat ugyanúgy nem lehet ellenőrizni parlamentáris eszközökkel, mint a Költségvetési Tanácsot. Miért nem fogadható el a népszuverenitás korlátozása a Költségvetési Tanács esetében, ha elfogadható az Alkotmánybíróságnál? Mi a különbség e két szerv között?

Nem látom a Költségvetési Tanács szükségességét. Ha az Alaptörvény által a költségvetés tartalmára nézve előírt szabályokat kell ellenőrizni, akkor ezt rábíthatnánk az Alkotmánybíróságra is, hiszen az alkotmányos rendelkezések betartását egyébként is ő vizsgálja. Ha megvannak a pontos szabályok a végrehajtási törvényekben, akkor az csak számítási kérdés, hogy alkotmányos-e a költségvetési törvény. Erre nem kell feltétlenül pénzügyi szakszerv, ezt az Alkotmánybíróság is megcsinálhatja, vagy majd az Európai Központi Bank, ha tovább sűrűsödik a pénzügyi integráció.

A legfontosabb különbség az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács között abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság kontrollja utólagos és nem kötelező abban az értelemben, hogy a költségvetési törvény alkotmánybírási ellenőrzés nélkül is létrejön; az Alkotmánybíróság a költségvetési törvényt csak utólag és kizárólag alkotmányjogi okokból, az arra meghatalmazottak indítványára semmisítheti meg. A Költségvetési Tanács részvétele azonban még a politikai döntéshozatal szakaszában, politikai és nemcsak jogi okokból történik; a Költségvetési Tanács összetételénél fogva nem sima jogalkalmazói szerv, hanem a pénzügyi politika egyik szereplője, saját pénzügyi politikai érdekei vannak, amiért kizárólag jogi jellegű ellenőrzés tőle nem várható el. Ráadásul részvétele kötelező abban az értelemben, hogy a költségvetési törvény a Tanács aktív hozzájárulása nélkül nem születhet meg.

Az is problémás, hogy nincsenek rendelkezések arra nézve, hogy mi történik, ha visszaél a Költségvetési Tanács a hatáskörével. Ha például nem csinál semmit, akkor nem jön létre a költségvetési törvény. A Költségvetési Tanácsot nem lehet kényszeríteni arra, hogy megadja a hozzájárulását, és az erről szóló gazdasági stabilitási törvény sem feltételezi bizonyos időszak után a hozzájárulás megadását, mint ahogy ez más esetben történni szokott, ha valamilyen szerv nem reagál. Nem lehet pótolni ezt a hozzájárulást, nem lehet vélelmezni a megadását, nem lehet alkotmánybíróság elé vinni a kérdést. Arra sincs ellenszer, ha a Költségvetési Tanács megalapozatlanul mond nemet.

Végül pedig azt az esetet sem hagyhatjuk figyelmen kívül, ha csak politikai okokból nem adja meg a hozzájárulását a testület. A mostani tagok fideszes emberek. A következő

választásokat követően ez a három ember még mindig a tisztségében lesz. Mit lehet tenni, ha egy esetleges szocialista többség esetén politikai okokból nemet mondanak, mert mondjuk Orbán Viktor telefonált nekik?

A testületnek a következő év márciusáig kellene elhúznia az időt a hozzájárulás megtagadásával, és még a köztársasági elnök közreműködése is szükséges, hogy fel tudják oszlatni az Országgyűlést. Azok, akik nem tartják valós veszélynek, hogy a Költségvetési Tanács politikai okokból vagy megalapozatlanul visszaél majd hatáskörével, úgy érvelnek: egy ilyen esetben a Költségvetési Tanácsnak hónapokig kell dacolnia a szakmai és a társadalmi tiltakozással. Egy ilyen lépés pedig nem kifizetődő egy politikai pártnak sem.

Önmagában talán nem lenne kifizetődő. Azonban ha megvan a megfelelő politikai légkör, akkor ki lehet használni ezt a hatáskört. Ha a Költségvetési Tanács más politikai többségű, mint az Országgyűlés – és mivel eltérő hosszúságúak a ciklusok, ez nagyon könnyen megeshet bármilyen kombinációban – akkor megvan az a veszély, hogy a Költségvetési Tanácsban uralkodó párt visszaél a hatalmával, amennyiben úgy látja, hogy az új választásokon nyerhet. A népszavazás intézményével is visszaéltek már korábban, amikor az ellenzék csak destruktív módon a kormányzati intézkedések blokkolása érdekében használta azt. Félő, hogy a Költségvetési Tanács esetében ugyanez történhet. Az is elképzelhető, hogy a Költségvetési Tanácsban képviselt intézmények más pénzügyi politikát akarnak, mint a kormány; a hatásköreikkel visszaélve a nekik politikai okból nem tetsző költségvetés létrejöttét ilyenkor is megakadályozhatják.

Általánosságban sem támogatja a Költségvetési Tanács intézményét vagy csak a jelenlegi magyar szabályozással nem elégedett?

Nem, egyáltalán nem támogatom ezt az intézményt. Egyrészt azért, mert a költségvetés elfogadásának a joga a parlamentarizmus központi intézménye. Az uralkodónak biztosított adókról és újoncokról az Országgyűlés döntött, ebből a jogkörből született meg maga a parlamentarizmus is Magyarországon. Ezt most részben megszünteti a Költségvetési Tanács jogköre, hiszen a Költségvetési Tanács nem parlamenti intézmény. Másrészt a költségvetés a kormánypolitika számokba öntött lényege, így azért a kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha maga a kormány, a parlamenti többség nem dönthet szabadon a saját költségvetéséről, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amit akar, és amely megvalósítására a választóktól megbízást kapott. A parlament költségvetési fenségjogát a német Szövetségi Alkotmánybíróság nemrég az Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló döntésében is hangsúlyozta. Ezek szerint a Költségvetési Tanácshoz hasonló hatáskörű szervet Németországban még alkotmánymódosítás útján sem lehetne bevezetni, mert az a parlamentarizmusnak az örökkévalósági klauzula által védett magját sértené.

A Költségvetési Tanács létjogosultsága az intézmény támogatóinak érvelése szerint éppen abból a tapasztalatból merítkezik, hogy az elmúlt években volt néhány kormány, amely szabadon megalkotta saját költségvetését, majd az abból fakadó hátrányokat az egész ország kellett, hogy viselje, és nemcsak a költségvetést

megalkotó kormány szenvedett politikai veszteséget miatta. Politikai oldaltól függetlenül bármelyik éppen hatalmon lévő kormány tud úgy eladósítani egy országot, hogy az hosszú távon is gondot okozzon. Ennek a lehetőségét igyekeznek kiküszöbölni a Költségvetési Tanács intézménye.

A demokrácia egyik veszélye, hogy a jelen generáció a jövő nemzedékek költségére él jól. Ez Németországban is így van, ez a veszély mindenütt létezik. Ennek ellenére nem tartom jónak az adósságfeket, mert egy kifejezetten politikai jellegű kérdést jogiasít. Ez pedig a demokrácia szempontjából nem jó. A demokrácia alapeszméje azonban az, hogy a hatalmon lévő kormány szabadon cselekszik, és aztán e cselekvésért viseli a felelősséget. A másik oldalról viszont mindenütt Európában azt tapasztalták, hogy a költségvetési önfegyelem a demokrácia gyenge pontja, és ezzel indokolják az adósságfék bevezetését.

Korábbi cikkében írja, hogy egy alkotmánynak elsődleges a jogi, és csak másodlagos a politikai szerepe. Ön szerint az Alaptörvény megfelelően tölti be jogi funkcióját?

Nagyjából igen. Van néhány súlyos hiba, mint például a túl egyoldalúan ideologizált és normatív erővel ellátott preambulum, a Költségvetési Tanács vagy a kétharmados törvények intézménye, de ennek ellenére az Alaptörvény képes arra, hogy az alapvető feladatát ellássa. Sokat javult a helyzet az alapjogvédelem terén a régi alkotmányhoz képest, és az alapvető jogok szabályozása is jobb, szakmailag színvonalasabb. Sajnos felfedezhetőek ellentmondások és strukturális hibák is a szövegben, amiket ki lehetett volna küszöbölni, ha az alkotmányozó több időt engedett volna magának. Összességében azonban jogilag biztosan működőképes az Alaptörvény. Bármit is olvasunk a nyugati médiában, az Alaptörvény sem a demokrácia, sem a jogállam végét nem jelenti Magyarországon.