

AZ ÚJ ALKOTMÁNY KONCEPCIÓJÁNAK SARKALATOS VITAPONTJAI*

Az új Alkotmány megalkotásának ügye a közvélemény fokozott érdeklődése mellett az alkotmányozással szemben éles támadásokat is kiváltott. Ez az előadás nem politikai elemzés, így nem kíván foglalkozni a támadások lehetséges indítékaival, amiket egyébként nem nehéz felismerni. Ugyanakkor rendkívül fontos, hogy ezek a – többnyire szakmai köntösbe bújtatott és az elmélyült alkotmányjogi ismeretekkel nem rendelkezők számára olykor meggyőzőnek tűnő – téves, csúsztatásokkal terhes, alaptalan kritikák megfelelő szakmai választ kapjanak. E célt szem előtt tartva nem térek ki az új Alkotmány jelentőségének és koncepciójának értékelésére, előremutató elemeinek méltatására, és nem foglalkozom olyan észrevételekkel sem, melyeket a konstruktív, javító szándék vezet, és melyek esetlegesen megfontolásra is érdemesek. A továbbiakban az alaptalan támadások (állítások) sorrendjében – vitriolos megfogalmazásaikat idézve – egyenként igyekszem válaszokat adni.

1. A kisebb Alkotmány az alkotmányos garanciák felszámolását, az Alkotmány kiüresítését szolgálja, egyben lebegteti egyes alkotmányjogi kérdések megoldását.

A kisebb Alkotmány célja a legfontosabb alkotmányjogi szabályok emelkedett, tömör megfogalmazása és alaptörvényi megjelenítése, az új Alkotmánynak az Alkotmányon kívül elhelyezhető részletszabályoktól történő mentesítése.

* A Magyar Tudományos Akadémián 2011. január 20-án az alkotmányozásról rendezett konferencián elhangzott beszéd szerkesztett változata.

Ez az Alkotmány tekintélyének és tiszteletének érdekében fontos, egyszersmind eszköz arra, hogy az Alkotmányt erodáló gyakori alkotmánymódosításokat elkerüljük. A garanciális jelentőségű részletszabályok a kétharmados többséggel megalkotandó sarkalatos törvényekben kerülnének elhelyezésre, így az alkotmányos garanciák továbbra is kellő védelmet kapnának. Egyébként a jelenlegi alkotmányos berendezkedésünk struktúrája is hasonló (lásd az Alkotmány és a kétharmados törvények viszonyát), csupán az arányok módosulnának a kétharmados (sarkalatos) törvények szabályozási szerepének növelésével. A mostani helyzethez képest valóban több közjogi rész kérdés később ezekben a sarkalatos törvényekben kerülne rendezésre, de ez nem lebegtetés, hanem az alkotmányos rendszer *gondos kimunkálásának* elkerülhetetlen velejárója.

2. *Az új Alkotmány koncepciója nélküli az alkotmányosság legfontosabb követelményeit, a hatalommegosztás és az alapvető jogok garanciáit.*

Az állítás alaptalan. Az Alkotmány koncepciója kifejezetten említést tesz az alkotmányos alapértékekről, illetve az elfogadásra javasolt alapelvekben ezek az értékek és biztosítékaik feltalálhatók, illetve tükröződnek. A koncepció mások mellett kifejezetten utal a hatalommegosztás elvére (a jelenlegi Alkotmányból ez csak implicite olvasható ki), a jogállamiságra, a demokráciára, az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen szabadságára és alapvető jogaira, az állam kötelességévé téve ezek tiszteletben tartását és védelmét. Az alapvető jogok garanciái túlnyomó részben ma is az Alkotmányon kívüli jogszabályokban találhatóak. Az új Alkotmány tartalmazni fogja mindazokat az alapvető jogokat, melyeket a jelenlegi Alkotmány is tartalmaz.

3. *Az új Alkotmány (és annak tervezett preambuluma) a nemzeti-keresztény konzervatív ideológia dominanciáját hirdeti, megszünte-*

ti a közjog eddigi sokszínű eszmeiségét. A Szent Koronára történő hivatkozás avítt, nemesi nemzeteszmenyen alapuló, a modern alkotmányossággal összeegyeztethetetlen közjogi felfogást érvényesít.

Az állítás alaptalan, a választásokon vereséget szenvedett szocialista-ultraliberális politikai erők által továbbfolytatott kultúrharc fontos eleme. A preambulum mértéktartóan utal majd nemzeti és történeti értékeinkre, és ezenközben a modern alkotmányosság követelményei mellett hangsúlyozni fogja a szabadságeszme (a nemes történelmi liberalizmus) és a társadalmi szolidaritás (egyaránt kereszténydemokrata és szociáldemokrata) eszméjének fontosságát. A Szent Koronára történő utalás – miközben a javaslat tartózkodik az elmélyült és szerteágazó historizálástól – az ezzel kapcsolatosan leginkább elfogadottnak tekinthető alkotmányjogi tétel keretében marad (idézve a koncepció szövegét: „a Szent Korona a magyar államiségnak, illetve alkotmányos folytonosságának a kifejezője”). Figyelemre méltó, hogy a Horn-korszak alatt 72%-os MSZP–SZDSZ-es többséggel támogatott alkotmány-koncepció szintén tartalmazta a Szent Koronára való utalást. Miért változott meg azóta az MSZP véleménye?

4. A koncepció azon kitételével, miszerint „Az alapvető jogok kötelezettségekkel és felelősséggel járnak”, a szocialista jogfelfogáshoz tér vissza, mely szerint az alapvető jogok biztosításának előfeltétele a köteleességek teljesítése (melyet a modern polgári alkotmányjogi felfogás elvet).

Ez az állítás félremagyarázáson alapul. Az Alkotmány koncepciója természetesen semmilyen alapvető jog gyakorlását nem teszi függővé a kötelezettségek teljesítésétől. (Így például nem teszi lehetővé az állampolgárságtól való megfosztást a közteherviselési kötelezettség megszegése miatt.) Más kérdés annak a morális-jogi elvi tételnek a kimondása, hogy jogaink köteleességekkel párosulnak, illetve azok felelősséggel járnak. Erre egyébként a mai tételes jog szabályaiból is több példát hozhatunk (az állampolgárokat honvédel-

mi kötelezettség terheli, az egészséges környezethez való jog csak úgy biztosítható, ha mindenki köteles a természetes környezetet megővni, a tulajdonjog és a vállalkozás joga elválaszthatatlan a közteherviselésétől – az adózás a vagyonon fennálló tulajdonjog korlátozásaként értelmezhető –, a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság felelősséggel párosul stb.).

5. Az alapvető jogok korlátozásának lehetősége túl tág, és különösen az „erkölcsök”-re mint korlátozást megalapozó okra hivatkozni elfogadhatatlan.

A koncepciót fenti állítással támadók elfeledkeznek az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezményről, melynek nemcsak Magyarországra, hanem szinte valamennyi európai ország részese. A koncepció lényegében ennek az egyezménynek a megoldását alkalmazza, megőrizve az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségességi-arányossági teszt szabályát is, miközben megtartja a jelenlegi hatályos Alkotmány idevonatkozó fordulatát (miszerint az alapvető jogok lényeges tartalma nem korlátozható). A koncepció az alapvető jogok korlátozhatóságának különböző jogállami megközelítéseit együtt tartalmazza. A Római Egyezményben megtalálható az erkölcsökre mint korlátozási okra történő hivatkozás is, amit természetesen ugyancsak az alkotmánybírói teszt alkalmazásával lehet a gyakorlatban érvényesíteni. Úgy tűnik, számos más országban (és a nemzetközi egyezmény szerint) sem probléma az erkölcs fogalmának értelmezése.

6. A diszkrimináció tilalma nem terjed ki a szexuális orientáció szerinti megkülönböztetésre.

Ez az állítás is alaptalan. Az Alkotmány koncepciója a diszkrimináció minden formáját tiltja azáltal, hogy a diszkrimináció alapjául szolgáló lehetséges okok felsorolását az

„egyéb helyzet” kitételrel zárja. A jelenlegi Alkotmány is ugyanezt a megoldást alkalmazza, és a szexuális orientációt külön nem nevesíti.

7. *A koncepció sérti a jogállamiság elvét, mivelhogy nem tartalmazza a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.*

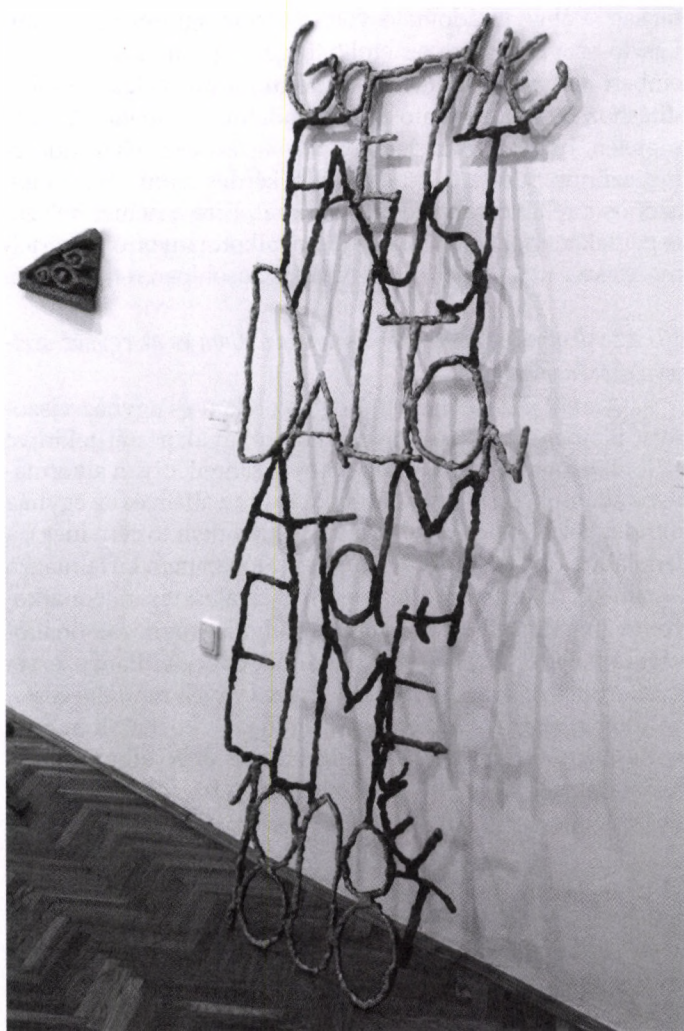
A visszaható hatályú jogalkotás tilalma magából a jogállamiság elvének rögzítéséből következik. A jelenlegi alkotmányos megoldás is hasonló a javaslatban foglalt koncepcióhoz, az sem tartalmazza expressis verbis ezt a tételt. Az Alkotmánybíróság a jelenlegi alkotmányos szabályozásból alkotmányértelmezéssel vezette le a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. (Azt a jogbiztonság velejárójának tekintette, a jogbiztonságot pedig a jogállamiság egyik legfontosabb jellemzőjének.)

8. *A koncepció támadói kifogásolják, hogy az új Alkotmány a házasságot csak a férfi és nő életközösségének intézményeként ismeri el.*

Azon túl, hogy ezt a vádat emelt fővel vállaljuk, fontos hangsúlyozni, hogy a házasság fogalmát az Alkotmánybíróság ugyanígy értelmezi. Nem történik tehát más, mint a házasság alkotmánybírósági értelmezésének az új Alkotmányba történő szövegszerű beemelése. Erre az alkotmánybírósági értelmezésre egyébként az elmúlt időszakban egyes ultraliberális körök ellentétes tartalmú igényérvényesítésének válaszként került sor. Úgy látszik, a koncepciót emiatt támadók nem nyugodtak bele az Alkotmánybíróság értelmezésébe, ami indokoltá teszi, hogy a házasság védelme a fogalom értelmezése tekintetében is tételes alkotmánybeli alátámasztást kapjon.

9. *Az emberi élet fogantatással kezdődő védelmének kimondása abortusztilalmat jelentene.*

Az alkotmány-előkészítő eseti bizottság az élet védelme érdekében egyhangú döntést hozott a fenti kérdésben. A Fidesz–KDNP javára történő elfogultsággal – különösen mos-



GOETHE-DALTON 1808, 2006
Festett bronz

tanság – aligha vádolható volt köztársasági elnök, Sólyom László szavaival élve az említett igazság kimondása (ti. az emberi élet a fogantatással kezdődik) a rabszolga-felszabadításhoz mérhető jelentőségű forradalmi tett lenne. Az kétségtelen, hogy elvi értelemben a magzati élet feletti döntés megszűnne pusztá önrendelkezési kérdés lenni, de ez nem azonos a feltétlen abortusztilalommal. Erre a német helyzet is példaként hozható, ahol az ottani alkotmánybíróági értelmezés szerint a német alaptörvény is hasonlóan rendelkezik.

10. Az Alkotmány koncepciója szakít az állam és az egyház szétválasztásának elvével.

Annak jelzése mellett, hogy az állam és egyház viszonyát illetően az alkotmányos államok gyakorlatát tekintve különféle modellek léteznek (vagyis vannak olyan alkotmányos államok, pl. Nagy-Britannia, ahol az állam és az egyház minden tekintetben történő elválasztása nem történt meg), a fenti állítás alaptalan. A koncepció valóban nem tartalmazza a jelenlegi Alkotmány állam-egyház elválasztására vonatkozó megfogalmazását, mert a hangsúlyt az egyházak önállóságára helyezi. Az, hogy közhatalmat csak az állam szervei gyakorolhatnak, az Alkotmány összes egyéb rendelkezéseiből önmagában következik. Az egyházak közhatalom gyakorlásában történő netáni részvételére csak alkotmányos felhatalmazás alapján lenne lehetőség, amiről természetesen szó sincs az új Alkotmány koncepciójában.

11. A köztársasági elnök kivételes („súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldása” érdekében történő) parlamentfelosztási joga a parlamentáris kormányforma kereteit túlfeszíti (félprezidenciális rendszert teremt). E feltétel megfogalmazása nem egzak, visszaélésre ad alkalmat.

A megfogalmazással és a netáni visszaélés lehetőségével kapcsolatos ellenvetés nemcsak az alkotmányozással szemben állók, hanem a fideszes–kereszténydemokrata

frakciósövetség egyes tagjai részéről is felmerült. Ami a parlamentáris kormányforma kereteinek túlfeszítését illeti, a kritika az irányadó alkotmányjogi kánon szerint mindenképpen indokolatlan. A parlamentáris kormányforma lényegét a kormány parlament előtti felelőssége képezi, és ehhez képest az említett kivételes feloszlatási lehetőség nem jelenti a köztársasági elnök hatalmának olyan mérvű megnövelését, hogy emiatt félpreszidenciaális megoldásról lehessen beszélni. Félpreszidenciaális rendszerhez minimálisan az államfő közvetlen választása szükséges. Az 1848-ban létrejött alkotmányos berendezkedést is parlamentáris kormányformaként értékeli az alkotmányjogászok túlnyomó többsége, holott a királyt és később a kormányzót gyakorlatilag korlátlan házfeloszlatási jog illette meg. A mostani javaslat pedig ezt csak kivételesen tenné lehetővé.

Egzaktabb megfogalmazáson lehet gondolkodni, mindezenesre az alkotmányjog világában nem ismeretlenek az értelmezéssel kitöltendő megfogalmazások (pl. a köztársasági elnök megtagadhatja a kormány kinevezési javaslatának teljesítését, ha az „az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná”). Az esetleges „visszaélés” kockázata új választások megtartását jelenti, ami egy demokráciában nem tragédia.

Mindenesetre szándékleplező az alkotmányozás ügyét támadók azon logikája, hogy miközben a Fidesz–KDNP-t a fékek és ellensúlyok viszonyának megbontásával vádolják, másik oldalról egy féket jelentő új megoldást megkérdőjelezhető érvekkel támadnak.

12. Az Alkotmánybíróság funkcióit az alkotmánykoncepció lefokozza, amikor nem tartalmazza az alkotmánysértő jogszabály megsemmisítését, hanem helyette az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek megállapításáról beszél.

A koncepció valóban nem vállalkozik az Alkotmánybíróság pontos hatáskörének és eszközrendszerének kidol-

gozására, hanem ezt kétharmados többséggel elfogadandó sarkalatos törvényre bízta. E tekintetben a jelenlegi Alkotmányhoz hasonlóképpen jár el, amely szintén kétharmados törvényre bízta ezeknek a részleteknek a szabályozását. Az Alkotmánybíróság feladatának az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek megállapításában történő általános meghatározása nem zárja ki azt, hogy a sarkalatos törvény – a jelenlegi megoldáshoz hasonlóan – az Alkotmánybíróságot az alkotmányellenes jogi norma megsemmisítésére felhatalmazza, ugyanakkor a jelenlegi Alkotmány megfogalmazásához képest a koncepció szövege mindenképpen pontosabb, hiszen a jelenlegi rendezés is lehetővé teszi az alkotmányellenesség kiküszöbölése érdekében az Alkotmánybíróságnak más, a megsemmisítésen kívüli eszköz igénybevételét (pl. mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, illetve a jogszabály tartalma alkotmányos értelmezésének megállapítása). A koncepcióban javasolt szövegezés tehát az alkotmányellenes norma megsemmisítését és más, az alkotmányellenesség elhárítását szolgáló eszközök igénybevételét egyaránt lehetővé teszi, de ezen túlmenően nyitva hagyja a lehetőséget az Alkotmánybíróság nemzetközi gyakorlatban előforduló más alkotmányos modelljének befogadása előtt is.

13. Az Alkotmány módosításának a két egymást követő parlament kétharmados többségéhez történő kötése a meghozandó új Alkotmány bebetonozását jelenti.

Ez a vitapont a másik olyan kérdés, amellyel kapcsolatban nemcsak az alkotmányozás ellenfelei részéről, hanem az azt támogatók köréből is felmerültek ellenvetések (mondván, hogy nem elég rugalmas a módszer). A javaslat az Alkotmány stabilitásának biztosítását szolgálja, kiemelve Alkotmányunkat a legkönnyebben megváltoztatható alkotmányok köréből. Kétharmados többségek különböző konszolidációban is létrejöhetnek, és ez a lehetőség veszélyeztetheti

az alkotmányos szabályozás állandóságát. A két parlament általi módosítás módja a nemzetközi gyakorlatban ismert, több európai uniós ország is alkalmazza (pl. Svédország, Dánia, Spanyolország, Görögország). A javasolt megoldás az alkotmányozást a napi politikai erőviszonyok fölé emelné, és a második parlament közreműködése az alkotmányos változás nép általi megerősítését is kivátaná. Meg kell jegyezni, hogy a megoldást támadók ellenérvüket összekötik az új Alkotmány egészének bírálatával, vagyis nem a módszerrel van bajuk, hanem a megalkotandó új Alkotmány megerősítésével. Ezt többen kifejezetten be is vallják.

14. Az új Alkotmány elfogadásának szabályai politikailag nem korrektek. Az új Alkotmányt ugyanúgy kellene elfogadni, mint amilyen módon megváltoztatására a jövőben sor kerülhetne. Az új Alkotmányt népszavazásra kellene bocsátani.

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak nem képezte feladatát a hatályos Alkotmány megváltoztatására és az új Alkotmány megalkotására vonatkozó jelenlegi szabályok felülvizsgálata. Ezért a koncepció ezzel a kérdéssel nem foglalkozik.

Mindenesetre a 2014-es országgyűlés bevárása az alkotmányos rendszer átalakításának rendkívüli elhúzódását eredményezné, országépítő feladatainkat nagymértékben hátráltatná. Az alkotmányok népszavazás útján történő megerősítése nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban, de nem is jellemző. (Például sem az amerikai, sem a német alkotmány tekintetében nem került sor népszavazásra, de számos más országot is említhetnénk.) A népszavazással történő megerősítést számos alkotmányjogász (az alkotmányozást ellenzők köréből is) vitatja arra hivatkozva, hogy az ilyen népszavazások valójában a kormány politikája feletti állásfoglalások, vagy azzal érvelve, hogy egy koherens alkotmányos szabályozás feletti referendum csupán a nép általi legitimitáció biztosításának politikai célját szolgálja

anélkül, hogy alkalmas lenne az alkotmányos megoldások valóságos mérlegelésére. Figyelemre méltó továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a jelenlegi Alkotmány módosítását célzó ügydöntő népszavazások lehetőségét eleve kizárta arra hivatkozással, hogy az alkotmányozó hatalom az Országgyűléstől nem vonható el. Ennek az érvelésnek a kialakításában feltételezhetően kimondatlanul is szerepet játszhattak az alkotmányjogász körökben ismert fenntartások.

SALAMON LÁSZLÓ