

ÉS MI LESZ AZ ALKOTMÁNNYAL?*

Ha igaza van Thomas Mann-nak, hogy csak az nem unalmas, ami alapos, akkor az olvasó nem fog unatkozni. Alapos, mélyreható (filozófiai, jogbölcseleti, alkotmányjogi, politológiai) elemzések követik egymást, izgalmas hozzászólásokkal kiegészítve. A könyv szöveghű jelentés az azonos címmel az Eötvös Károly Közpolitikai Intézetben rendezett konferenciáról, annak tizenöt előadásáról és a hozzájuk kapcsolódó vitákról.

Kell-e új alkotmány? – hangzik a könyv központi kérdése, de persze ennél szélesebb – bár a fő kérdéssel összefüggő – kört ölel fel. Olvashatunk az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény keletkezés-történetéről, ennek kapcsán az alkotmány „átmene-ti” vagy „végleges” voltáról. Csak módosítsunk az alkotmányt vagy újat alkossunk, véglegesítsük és miért ne (most) alkotmányozzunk?

A másik önálló kérdéskör az uniós csatlakozás alkotmányosságot érintő, befolyásoló szerepének elemzése, különös tekintettel egy új szuverenitásértelmezés lehetőségére, s további fontos kérdés, hogy az unió tagjaként hogyan alakul majd az alapjogvédelem. Fontos elemzések olvashatók még az uniós-Országgyűlés-kormány viszonyról. Meggyőzők számomra azok az érvek, amelyek növelnék a parlamenti ellenőrzés hatékonyságát, ugyanis elvileg nem zárható ki, hogy a kormány „Európán keresztül” kerül meg a hazai parlamentet...

Az utolsó kérdéskör a regionalizmus alkotmányjogi kezelése. Egyetértek azzal, hogy „nem tekinthetjük a regionalizmust vagy a területi hatalomgyakorlás kérdését valamifajta perifériális, provinciális kérdéskörnek” (184). Indokolt tehát a középszintű kormányzás alkotmánybeli megerősítése. Megjegyzem, a hazai regionális reformnak az a változata, mely szerint a választott testületek „kétarcúak lesznek” (nevezetesen: az önkormányzati rendszer részei és egyben a kormányzat alsó foka), azaz a jogalkotó és a végrehajtó hatalom elkülönülése kétszintű kormányzást jelentene. Ez, ahogy erre a témakör másik előadója is utalt, nyilvánvalóan jelentős alkotmányreformot igényelne. Egyetértek azzal a véleménnyel, hogy a közigazgatás – mint az alkotmányos állam meghatározó jelentőségű szervezeti struktúrájának alkotmányozási koncepciója – alkotmányozási kritériumai kidolgozást igényelnek.

A könyv foglalkozik az Alkotmánybírósággal, alkotmányjogi pozíciójának részbeni újrafogalmazásá-

val. Több előadó (hozzászóló) érinti, értékeli az Alkotmánybíróság múltját, jelenét, többnyire tárgyilagosan, esetenként élesebb kritikai hangsúllyal. (Erre még természetesen visszatérek.)

A könyv szerkezetének, tematikus tagolásának vázlatos áttekintése után két témakörrel kívánok foglalkozni: (1) az alkotmányozással és (2) az Alkotmánybíróság csatlakozás utáni szerepével.

(1) Messzemenően egyetértek Kis Jánossal, aki szerint van védelemre érdemes alkotmányunk, mert az tartalmilag a demokratikus – ellenőrzött – hatalomgyakorlás rendszerét – a parlamentáris kormányzat szerkezetét – szabályozza. A tartalom és a forma – ahogy egy másik szerző (előadó) megfogalmazza – valóban „felcserélődött”: az 1949. évi alkotmány formai köntösében (ezért módosított) új jogállami alkotmányról van szó.

Tehát – szemben Bruce Ackermann véleményével – nemcsak az első Alkotmánybíróság által írt alkotmány van, hanem érvényesülő, legitim alkotmány és természetesen az alkotmányt értelmező Alkotmánybíróság. Az alkotmány és az értelmezett alkotmány normatív megjelenése, az alkotmány és az Alkotmánybíróság éves határozatainak immár tizenöt kötete, ez ma az alkotmány! Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta sokat idézett passzusában, az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvénnyel kapcsolatban: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző új minőségét vezette be azzal a meghatározással, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának” [11/1992. (III. 5.) AB határozat].

Az alkotmány tehát – tartalma szerint – „új és végleges”. Én is vallom: nincs alkotmányozási kényszer, ugyanakkor – figyelemre méltó az a nézőpont, mely szerint – fontos lenne a rendszerváltásnak egy új alkotmánnyal történő lezárása. Egyetértek azzal a több előadó (és felszólaló) által vallott felfogással is, hogy – ha alkotmányozunk – az új alkotmány tulajdonképpen „konzervatív alkotmánymódosítás” legyen. Értenőd ezalatt, hogy a jelenlegi alkotmányos berendezkedést, a parlamentáris rendszer közjogi szerkezetét, annak normarendszerét (lényeges tartalmát) megőrző módon történjék az alkotmányozás. Ez esetben tény-

* *És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. MAJTÉNYI László, MIKLÓSI Zoltán, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.

legesen (és tartalmilag) alkotmánymódosításról lenne (csak) szó. (Az új alkotmány esetében – szemben az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvénnyel – a forma visszanyerné jelentőségét.)

E témához kapcsolódóan egy kissé tágítsuk – a könyvön kívülre – a (téma)kört. A VII. jogászgűlés is napirendre tűzte az alkotmányozás kérdését. A kétnapos konferencia záródokumentumaként a jogászgűlés által elfogadott – a jövőbeni (kormányzati) jogalkotási feladatok körébe javasolt – ajánlás a következőket tartalmazza: „A jelenleg hatályos alkotmány elfogadása óta lényeges változások mentek végbe Magyarországon: kialakultak a többpártrendszerű parlamentáris demokrácia, a szociális piacgazdaság jogintézményei, csatlakoztunk az Európai Unióhoz. Időszerű tehát, hogy előkészületeket tegyünk az 1949-ből származó, sokszor módosított, 1989 óta átmeneti alkotmányunk helyett új, egészében újra átgondolt, a társadalom támogatását minden tekintetben élvező alap törvény kidolgozására. Az alkotmányozás politikai feltételei ugyan nem kedvezőek, a szakmai tudományos előkészítést azonban célszerű megkezdeni, bevonva a tudományos kutatóműhelyeket, a társadalmi szervezeteket, állampolgárokat a munkafolyamatba.”

Tehát (még) nincs itt az alkotmányozás ideje. Ez a vélemény találkozik a kötet előadójának – a legnagyobb közös nevezőt alkotó – álláspontjával. A „nem kedvező politikai feltételek” mint meghatározó ok, hol élesen, hol mérsékeltébb megfogalmazásban jelenik meg: a „szükséges” esélytelen. Ahogy Szikinger István is fogalmazott: „Magyarországon a közhatalom alkotmányos politikai kultúrája elfogadhatatlanul alacsony színvonalon van...” (88). Ezt a keményen megfogalmazott értékelést néhány példával alá is támaszthatom:

– A kétharmados követelményt a kétszer kettő „józsága” helyett indulattal, politikailag kezelik, háttérbe szorítva a szakmai megfontolásokat (érveket): az Alkotmánybíróságról szóló 1999. évi törvénytervezet koncepcionálisan – hangsúlyozom: koncepcionálisan –, lényegi tartalmát illetően azonos a kormány által 2003-ben benyújtott tervezettel. Egyik tervezet sem kapta meg az ellenzék támogatását.

– Az Alkotmánybíróság több olyan esetben állapított meg alkotmányosértő mulasztást – például a házszabályban előírni a parlamenti ülésrendet –, amelyet a kétharmadoság miatt több éve nem szabályoztak újra. A szavazati arány, a kétharmados többség, mint erre az Alkotmánybíróság már 1990-ben rámutatott, nem formai kérdés: meg kell tudni egyezni; ez a jogállami kultúra fontos része.

– Többször mondtam, most is mondom: a hiányzó alkotmánybírák megválasztásának kezelése az elvárható alkotmányos érzékenység hiányára utal. Márpedig egy alkotmányos intézmény működőképességének biztosítása az alkotmányból levezethetően a parlament, ezen belül először a képviselők közül álló jelölőbizottság, majd a plénum felelőssége.

Messzemenően egyetértek azzal, hogy üdvös lenne, ha a normák által szabályozott parlamenti (kormányzati) magatartást a politikusok, képviselők által egyöntetűen elfogadott úgynevezett alkotmányos szokások is irányítanák. Evidencia lenne például az, hogy a nagy jelentőségű, az alkotmányos intézményekre vonatkozó kétharmados törvényekben (döntésekben) egyezségekre kell jutni, s általánossá válna az egymás iránti tisztelet és a kölcsönös odafigyelés, az érvek, vélemények megértésére való törekvés, mondhatnám úgy is: egyfajta „parlamenti úriemberség”.

Visszatérve az alkotmányozás időszerűségének kérdéséhez, csatlakozva a szerzői álláspontokhoz, összefoglaló megjegyzéseim a következők. Tehát mikor ne alkotmányozunk? Ha politikai motivációjú ötletbörze képében bukkan fel az alkotmányozás gondolata; ha indulatok (ellenszenv) vezérlik az ellenzéki és a kormányoldal politikai kapcsolatait; ha adott (direkt) pártpolitikai szempontok fényében közelítik meg az alkotmányozást; amíg nem evidencia (ezt már másodszer hangsúlyozom) a mindennapok politikai gyakorlatában, hogy a kormányoldal és az ellenzék „legitim politikai erőnek” ismeri el a másikat, s ha képviselőiben nem tudatosul az a közjogi tény, hogy együtt tartják fenn alkotmányos berendezkedésünket.

Ha mindezek a körülmények nem állnak fenn, a kormányoldalnak kétharmados többség esetén sem szabad alkotmányoznia. Teljes mértékben egyetértve Halmai Gáborral, véleményem szerint is ki kellene dolgozni az alkotmány stabilitásának (módosításának) szigorúbb alkotmányos feltételeit (61).

(2) A másik téma az Alkotmánybíróság csatlakozás utáni pozíciója, hatásköre, alkotmányos szerepköre. Utaltam rá: az Alkotmánybíróságot (alkotmányozó, alkotmányértelmező szerepét) több előadó, felszólaló értékelte, adott esetben élesen kritizálta (pozitivistá, óvatos alkotmánybíróági szerepfelfogását). Egy példa: „...a rendszerváltás lezártan alkotmánya beépített konfliktust tartalmaz az Alkotmánybíróság és a parlament, az alkotmányosság és a demokrácia között, és hosszú távon lehetővé teszi az »alkotmányos diktatúrát« bármely olyan erő számára, amely a rossz választási rendszer következményeként megszerzi a parlamenti helyek kétharmadát. Ez az időzített bomba még akkor is ketyeg, ha a Németh János vezette második Alkotmánybíróság a Súlyom-bírósággal el-

lentétben nemcsak a »láthatatlan alkotmány« írását, de olykor a látható szöveg értelmezését sem ambicionálta” (60).

Én ezt nem tartom reális veszélynek. Volt már „kétharmados erő”, amely adott esetben, nem sértve az Alkotmánybíróság 1992-es intelmeit – „...bármely politikai törekvés kizárólag az alkotmány keretei között valósítható meg...” [11/1992. (III. 5.) AB határozat] –, nem vezetett be „alkotmányos diktatúrát”. Meggyőződésem, hogy az Alkotmánybíróságnak – a mindenkori Alkotmánybíróságnak – a közhatalomgyakorlás alkotmányos rendszerére vonatkozó eddigi és jövőbeni alkotmányértelmezéseire is állhat az a talán szerénytelen, részben Shakespeare-től kölcsönzött megjegyzésem: ha kificamodik, „kizökken” a jogállam rendje, mi születünk „helyretolni azt”. Szóval a bomba, úgy vélem, csak elvont veszély, s az Alkotmánybíróság állandósítani tudja a „ketyegést” egy új alkotmányig...

Visszatérve az Alkotmánybíróság jelenéhez, még inkább jövőjéhez: „Az EU-tagság tanulásra kényszeríti a bírakat és a munkatársakat; alapos tudás nélkül a véletlen fogja eldönteni a bíróság pozícióját az új rendszerben” (36). Megszívvelendő intelmek; ehhez

nincs is mit hozzátennem. Egyetértve az Alkotmánybíróság jövőbeli szerepével foglalkozó szerzővel: az Alkotmánybíróság nem fogja letenni a fegyvert. A testületnek továbbra is feladata kell legyen a saját alaptörvény és ezen belül kiemelten az alapjogok védelme. Fontos hatáskör a csatlakozási klauzula szerint a közösségi szervekkel szemben a hatáskörtúllépés tilalmának érvényesítése a másodlagos jogforrások tekintetében, továbbá – persze csak alapjogi rezervációval –, hogy a közösségi jog nem sértse alkotmányos alapjogokat. A felhatalmazó klauzula alapján keletkező hatáskör alkotmánybírósági védelme a „szükséges mérték” szerinti alkotmányos hatáskör-átruházás védelmét jelenti.

Befejezésül hadd idézzek egy, az Alkotmánybíróság jövőjét illető szellemes, fontos szerzői álláspontot: „Nem az a cél és nem azért kell alkotmánybíróság, hogy védjük meg a magyar almát, hanem azért, mert az Unión belül is egészséges volna a hatalommegosztás és a hatalomkorlátozás szempontjából ilyen alkotmánybírósági hatáskör fenntartása...” (176).

Holló András