

Majtényi László – Somody Bernadette – Zsugyó Virág

## **Az alkotmányosság látszat és valóság között – válaszok az EKINT alkotmánypolitikai vitairatára**

Az Eötvös Károly Intézet 2015. március 15-én *Legyen köztársaság! Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején* címmel tett közzé vitairatot, amelyben az alkotmányosság helyreállítása ügyében foglalmaztunk meg tartalmi és eljárási természetű javaslatokat.

### **Miért kértük ki az alkotmányosság ügyében érintett politikailag aktív szervezetek véleményét?**

Viszonyunk a szabadsághoz rendszeresen tisztázandó. Szerintünk a szabadság mindig szabadságból fakad. A megszabadulás még nem szabadság, a célt egyéni és társadalmi szinten is csak szabad személyek érhetik el. Ha személyként szabadságot akarsz, mindenekelőtt neked kell szabadnak lenned. Ez az állítás, aligha vitathatóan, szervezeti tekintetben is igaz. Más szóval, mielőtt belefogunk a közös munkába, nem csak egyénként, de csoportként is tisztáznunk kell viszonyunkat a közszabadságokhoz. Többször elmondott nézetünk szerint, vissza kell térnünk a jogállam Magyarország által már kipróbált és bevált alkotmányos alapelveihez. Mert nem az alkotmányos alapelvek okozták a köztársaság bukását! De az elmúlt évtizedek rossz tapasztalatai azt is mutatják, hogy máig nyomasztó teherként, hogy a 89-90-es alkotmányos mozgalomban – miközben a hangadók, az események alakítói, nincs kétség, szabad individuumként szabad országot akartak alkotni –, ám azok közül sokan, akik meg körülvették őket, a szabad alkotmányos állam eszméjét inkább csak eltűrték, a megváltoztathatatlanba belenyugodtak, de a szabadság ügyével nem azonosultak. Sokan előnyöket akartak szerezni, illetve hátrányokat elkerülni. Így van ez mindig, és valószínűleg így lesz a jövőben is, és ez megint csak megterheli majd a kiépülő alkotmányos rendszert. De Magyarország ezért az ismétlődő hibáért más nemzetekhez képest az átlagosnál rendszerint nagyobb árat fizet.

A történelem ugyan nem ismétli magát, de sok tekintetben hasonlítható is mai helyzetünk ahhoz, amelyben az alkotmány helyreállítása előtt voltunk. Sőt, minden alkotmány előtti helyzet mutat az összes többivel hasonlóságokat. Van tehát miből tanulnunk.

„A háború túlságosan bonyolult dolog ahhoz, hogy a tábornokokra bizzuk.” Az alkotmány szövegezési munkáját rendszerint tanult jogászok végzik. Ez azonban az alkotmányozásnak éppen csak az utolsó szakasza, amely időtartamát tekintve lehet egészen rövid is. A munka távolról sem innen indul el, és valószínűleg nem ez a lényege. A pártállam demokratikus ellenzéke sok éven keresztül aligha akart mást, többet, mint többpártrendszert és szabadságot. Lehet, hogy a jelen pillanatban is elég lehet csak ennyit akarni, noha ma a szabadság szerkezetéről összehasonlíthatatlanul többet tudunk, mint amennyit ők akkor tudhattak. Ezt a tudást pedig nem volna helyes titkolni.

Az alkotmány megalkotása ugyanakkor, nézetünk szerint, nagyjából nem jogász feladat, hanem, hangozzék ez bár fellengzősen, mert a nép persze maga nem ír alkotmányt, az alkotmány végső forrása a nép. Ezért is kivételes a felelősségük az alkotmányozás dolgában a választói felhatalmazásra igényt formáló politika auktorainak is. Ez az oka annak – most a néphez természetesen mi nem fordulhattunk, a nép dolga, hogy figyeljen, ha kell, szóljon és erősítse majd meg a szöveget –, hogy ezzel az alkotmánypolitikai vázlattal a szabadság szerkezetének helyreállítását, újraalkotását célként meghatározó pártokat és csoportosulásokat kerestünk meg. Az olvasóban felmerülhet az a további kérdés, hogy, miközben vissza-visszatérően hangsúlyozzuk, hogy hazánk végleges alkotmánya a politikai jobboldal és baloldal közös műve lehet, miért csak az ellenzéki pártokat és mozgalmakat kerestük meg alkotmányos javaslatainkkal, miért nem jártunk el hasonlóan a Fidesz, sőt a Jobbik tekintetében is. Csak azért, mert egymással szemben állnak az alkotmányosság: azaz az emberi jogok, a hatalom megosztása, a népképviselőnek felelős kormány hívei és ezen értékek ellenfelei. Az alkotmányt adott esetben valamilyen alku keretében, történt már ilyen, talán el kell majd fogadtatni az alkotmányosság korábbi ellenfeleivel is, de ha a tervezésbe bevonnánk őket, akkor a kezdeményezés maga veszítené értelmét. Továbbá, e döntésünket az is alátámasztja, hogy nézetünk szerint nem az Alaptörvény toldozása, javítgatása a feladat, hanem egy új alkotmány megalkotása. Az alkotmányos jobboldalnak és baloldalnak ezért az alkotmány helyreállítására kellene szövetkeznie egymással az alkotmányosság bármely politikai oldalhoz tartozó ellenfeleivel szemben.

Ezek a kérdéseken is túl, sokan gondolhatják azt, és a társadalmi valóság közvetlen érzékelése őket látszik igazolni, hogy ma reménytelen, a realitással számot nem vető optimizmus és életidegenség is az alkotmányosság helyreállításáról beszélünk, hiszen a magyar polgárokat „nem érdekli az alkotmány”. Ez egyfelől kétségkívül nem igazolt pontatlan állítás, amelyet, egyetértve velünk, több válaszolónk is cáfol. A szabadság ügyével foglalkozni Magyarországon az elmúlt évezredben mindig égető feladat volt. Továbbá, ha valamiről mélyen hallgatunk, soha nem tudhatjuk meg, hogy a hallgatóságot a hallgatás tárgya érdekli-e.

Beszélnünk kell hát a szabadság ügyéről, azaz az alkotmányosságról. Amennyiben az olyan nagy alkotmányos hagyományokkal rendelkező országnak, mint amilyen Magyarország, éppen nincs tartalmi értelemben vett alkotmánya – az Alaptörvény negyedik módosítása óta nálunk ez a helyzet –, ott az alkotmányosság problémája folyamatosan és kényszerűen napirenden van. Az Alaptörvénynek nem csak ma nincs, de egy pillanatig sem volt társadalmi tekintélye.

Nem tudhatjuk, hogy a most is jelenlévő politikai válság mikor mélyül odáig, hogy az alkotmányozás azonnali feladattá válik. Ez ugyanis előre soha nem látható. Beszélni kell tehát a szabadságról; kitartóan, meggyőződéssel, illúziók nélkül. Az alkotmányozás problémája nem unalmas, hanem éppen ellenkezőleg inspiráló, továbbá nem a távoli jövő gondja, hanem a mai napon időszerű.

Felmerül továbbá az a kérdés is, hogy az alkotmányosság híveinek jelenlegi megosztottsága mellett érdemes-e az alkotmányosság problémáját akár csak felvetni is.

Nézetünk szerint ezt éppen az alkotmány híveinek politikai megosztottsága indokolja. Igazoltnak látjuk ugyanis azt az előzetes feltevésünket, mely szerint a politikailag egyébként széttagolt demokratikus szervezetek álláspontja éppen az alkotmányosság alapértékei tekintetében nem áll egymástól távol.

Az, hogy javaslatunkkal politikai szereplőket – némelyikük e szerepben inkább antipolitikus – kerestünk meg, szükségképpen azzal is járt, hogy miközben az általuk kidolgozott válaszok némelyikén látszik, hogy alkotmányjogi szakértői munka van mögötte, olvashatóak olyan ötletek is, amelyeket a szakma rendszerint elég nagy határozottsággal utasít el. Ilyen például a képviselők visszahívhatóságának intézménye. Miközben a magunk részéről osztjuk azt az általános szakmai véleményt, amely ezt az ötletet nem kedveli, arra is gondolnunk kell, hogy a Kádár-rendszer végső lebontásában milyen szerepet vitt a képviselők visszahívhatósága. Ebből pedig azt a következtetést helyes levonni, hogy a képviselők visszahívása ötletének alkotmányjogi problematikuságán túl elsősorban politikai jelentését helyes mérlegelnünk. Értelme felfogható úgy is, hogy a benne megjelenő politikai igényekre alkotmányos válaszokat keresünk. Visszatérve a példához: érdemes azon gondolkodnunk, hogy az egyéni választókerzetekben és a pártlistákon mandátumot szerzett képviselők és a választók közötti kapcsolat erősítésére milyen technikák lehetségesek. Hasonlóképpen érdemes a figyelemre az országgyűlési képviselők politikai autonómiájának megerősítését felvető azon javaslat is, amely éppen az előző ellentétjének látszik.

Az alábbiakban a pártok és szervezetek, több esetben új témákat is felvető, válaszaiból az alkotmánypolitikai vázlatunk legfőbb pontjaihoz kapcsolódó fontosabb elemeket emeljük ki. A válaszok teljes terjedelmükben az EKINT honlapján olvashatók.

### **Új alkotmányt követelünk vagy az alaptörvény módosítását?**

Ez a kérdés legalább annyira *stratégiai*, mint amennyire társadalomszemléleti és gyakorlati. Tapasztalati tény, ezt a jogállami forradalom alkotmánya maga is bizonyítja, hogy törléssel és felülírással bármely totalitárius rendszer valószínűleg bármelyik alkotmányának karaktere megváltoztatható, akár jogállamivá (liberálissá, ti. a jogállami alkotmány egyúttal liberális is) is változtatható. Kérdés viszont, hogy ez helyes-e. Annak idején a „békés átmenet” alkotmányjogi leképezése volt a gyökerében és elnevezésében eredetileg sztálinista alkotmány *jogállamosítása*, újraalkotó módosítás útján. A történelmi pillanat kényszerében ez az eljárás véleményünk szerint indokolható, sőt talán még elkerülhetetlen is volt, tekintettel arra, hogy kül- és belpolitikai okok miatt az MSZMP nélkül kétségkívül nem is lehetett alkotmányozni. Ennek a megoldásnak ugyanakkor voltak komoly máig ható hátrányai, például a terror korszakára utaló 1949-es évszám finoman szólva nem használt az alkotmány társadalmi-politikai elfogadottságnak.

Nézetünk szerint a mai helyzet az akkoritól merőben eltér. Ha az alkotmányosság mai hívei felajánlanák a nemzeti együttműködésnek a közös alkotmányozást, ez nem csak gyengeségük beismerésével lenne egyenértékű, hanem az alkotmányosság helyreállítása iránti szándékuk komolysága tekintetében is kételyeket ébresztene. A kérdés aktuálisan

akár így is leegyszerűsíthető: vagy szabadok leszünk, vagy maradunk a NER-ben. A válaszadók általában ebben a kérdésben, miközben álláspontjukat eltérő politikai, filozófiai identitásuk (pl. az LMP esetében az ökoszociális piacgazdaság igénye) színezi, egymáshoz és az EKINT javaslatához is nagyon közel állnak.

Amiben eltérőek az álláspontok és egyúttal sok a bizonytalanság is, az az új alkotmány elfogadásának forgatókönyve, ide értve azt a kérdést, hogy vajon azt megelőzően az átmenetet az alaptörvény korrekciójával kell-e biztosítani. Az MSZP egyrészt az új alkotmány elfogadása előtt az alkotmányosság gyors, jogállami eszközökkel történő helyreállítását tűzi célul, másrészt nem tartja kivitelezhetőnek a két lépcsős átmenetet, utalva ezzel arra a javaslatunkra, amely szerint az alkotmányozó parlament kimondaná feloszlását. Az Együtt hosszán tárgyalja az alkotmányos átmenet kérdését: az ellenzék választási győzelme esetén a kormányzóképeséget már az alkotmányozást megelőzően megteremtő alaptörvény-módosítás szükségességét és módját, ami adott esetben formálisan nem jogszerű változtatás is lehet. Az LMP az alkotmányozás távlati célját megelőzően a közjogi rendszer korlátozott korrekcióját igényli. A DK válasza egy utalás erejéig felveti azt a kérdést, hogy az alkotmányosság helyreállítása történhet-e nem jogállami eszközökkel. A MOMA alternatív javaslatot tesz arra, hogyan álljon fel az új alkotmányt elfogadó parlament. Eszerint egy ellenzéki választási győzelem után megalakult Országgyűlés a gazdaság stabilizálása és az új választási törvény elfogadása után feloszlaná, az ezután az új szabályok szerint választott parlament azonban az alkotmányozás után is hivatalban maradhatna. A MostMi alkotmányozó nemzetgyűléssel kapcsolatos javaslata viszont kilép ebből a keretből, szerintük az alkotmányozó nemzetgyűlésnek függetlennek kell lennie a mostani parlamenttől és a parlamenti pártoktól, megszervezése a civil társadalom feladata.

### **Az új alkotmány karaktere**

Mennyire legyen új az alkotmány? Kövesse-e történelmi előképeit? Az alkotmányok még a nagy forradalmak korában sem a semmiből érkeztek, de a teljes életvilágot nem átrendező, nem a nagy társadalmi forradalmak idején születettek tekintélye, ereje intellektuális és alkotmányos előtörténetükből fakad. Magyarország története a régmúltat és a modernitást tekintve is gazdag alkotmányos hagyományokban. Az előzmény nélküli alkotmány, különösen ha nem lázas forradalmi napok eredménye, mindig gyenge. Amíg az Alaptörvénynek nincsenek is demokratikus előképei, addig a 89-90-es jogállami forradalom alkotmányos mozgalma közvetlenül az 1946. évi I. törvényre mutat, közvetve pedig annak történelmi előképét jelentő a 19. századi nagy alkotmányos átrendeződésekkel (az 1848-as áprilisi törvényekben gyökerező és az annak legfontosabb szabadság-elemeit átmentő kiegyezés közjogi művével) áll szerves kapcsolatban. Amint az Alkotmánypolitikai vázlatban kifejtettük, mindezek alapján az alkotmánybíróági gyakorlatban élő 89-90-es alkotmányosság sztenderdjeit helyreállító alkotmányozást tartunk indokoltnak, amely, miközben szavaihoz nem ragaszkodik, a jogállami forradalom alkotmányos szabadságintézményeihez viszont igen. Csak akkor, ott módosít rajta, ha ez elkerülhetetlen. A válaszadók többsége a 89-90-es alapokat magukénak vallva az intézményi megoldások korrekcióját, fejlesztését tartják kívánatosnak. Ebben a tekintetben a MostMi képvisel karakteres különvéleményt: a politikai elitekkel szembeni

ellenszenvét jelentős részben kiterjeszti a Harmadik Köztársaság közjogi hagyatékára. A Szolidaritás Mozgalom a köztársasági alkotmányt demokratikus mintaalkotmánynak tekinti, de egyúttal úgy véli, a hazai demokratikus kultúra erre nem érett, ezért „alkotmányozási szakmai szempontból” visszalépéseket is elfogadhatónak tartanak.

### **Az alkotmány stabilitása**

Az EKINT az új alkotmány módosíthatóságának szigorúbb eljárási feltételeit és tartalmi korlátait is javasolta. A megkérdezett pártok ugyancsak mind fontosnak tartották, hogy az új alkotmány sokkal stabilabb legyen, ennek biztosítását azonban néhányan eltérő technikákkal képzelik el. Az LMP előírná, hogy az alkotmány módosításához kétszázezer választópolgár kezdeményezésére megerősítő népszavazást kelljen tartani. A MOMA az EKINT javaslatával egyezően megváltoztathatatlan rendelkezéseket építene be az új alkotmányba, de az alkotmánymódosítást kivételes esetekben egyszeri elfogadás útján is biztosítanák.

### **Alapvető jogok**

Az alapvető jogokkal kapcsolatban az EKINT vitairata a hangsúlyt a mindenkit megillető egyenlő szabadság és méltóság biztosítására helyezte, mégpedig a legkorszerűbb európai sztenderdeknek és legalább a magyar köztársasági alkotmányos gyakorlatnak megfelelően. Az EKINT szerint az államnak törekednie kell a szociális biztonság, a szegénység, a lakhatás társadalmi igazságosság elveinek megfelelő megoldására, és mindenkinek joga van az emberhez méltó élethez szükséges megélhetésre. A szabadságról és méltóságról a válaszadó pártok és szervezetek nyilvánvalóan közös alapértékeket vallanak, minden bizonnyal ezért foglalkoznak a reakciók keveset ezekkel a témákkal. Valószínűleg több kérdést vet majd fel az alkotmány szerepe a társadalmi szolidaritás és a szociális jogok biztosításában, amire némely válaszok részletesebben kitérnek.

Az MSZP válasza, amely a leghosszabban foglalkozik ezzel a témával, a korábbi alkotmányos gyakorlaton alapul. Úgy foglal állást, hogy a társadalmi szolidaritást alkotmányi értékévé kell tenni, az állam kötelezettsége kell legyen a rászoruló felzárkóztatása. Az állam gazdasági teherbíró képességétől függő szociális jogoknak egyúttal alanyi jogként kell biztosítaniuk az emberhez méltó létezését (köztük a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban megfogalmazott szálláshoz való jogot). Az LMP ennél tovább megy: szerintük alkotmányos alapértékként kell nevesíteni a társadalmi szolidaritást, illetve vissza kell állítani a szociális jogoknak az Alkotmány alapján fennálló védelmi szintjét, továbbá alapjogként kell megfogalmazni a lakhatáshoz való jogot. Emellett újabb jogok és köteleességek alkotmányba emelését is javasolják, így a jövő generációk jogait, illetve a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés jogát, a környezet védelmének kötelezettségét, a természeti és kulturális örökség fennmaradásáért és a jövő nemzedékek jólétéért viselt felelősséget. A MostMi szerint az alapjogok körében garantálni kell a lakhatási, a megélhetési, a gazdálkodási és az újratermelési jogokat is.

## **Parlamentáris demokrácia**

Az EKINT a parlamentarizmus, a kizárólag népképviselési elven működő egykamarás parlament, és az Országgyűlés által választott, a végrehajtó hatalmon kívül álló köztársasági elnök mellett foglalt állást. Hangsúlyoztuk, hogy nélkülözhetetlen a nyilvános és szabad parlamenti vita és a parlamenti ellenőrzés intézményeinek helyreállítása. A parlamentáris kormányzati rendszerről a válaszadó pártok között láthatóan nincs vita. A vitakérdés, úgy tűnik, sokkal inkább az, hogyan viszonyuljon egymáshoz a képviselési és a közvetlen hatalomgyakorlás, milyen eszközökkel erősítsék meg az állampolgári részvételt.

Említést érdemel ugyanakkor, hogy az Együtt felvetette a kétharmados szavazattöbbséget igénylő törvények megszüntetését. (Túl azon a javaslatukon, hogy az ellenzék választási győzelme esetén már az alkotmányozást megelőzően, a kormányzóképeség biztosítása érdekében vissza kell szorítani a sarkalatos törvényeket.) Az LMP és az MSZP a felelős kormányzás követelményét szem előtt tartva ugyancsak jelentősen csökkentené az ilyen törvények számát – bár az LMP válaszából nem világos, hogy ők ezt az alkotmányozás vagy az azt megelőzően általuk javasolt alaptörvény-korrektív feladatának tekintik-e.

## **Választási rendszer, választójog**

Erős többség áll az olyan vegyes (egyéni és pártlistás) választási rendszer mellett, amely a jelenleginél arányosabb. A korábbi nagyobb létszámú parlamentet a megkérdozett szervezetek inkább nem állítanák helyre. A választókerületek politikai célú átrendezését meg kell akadályozni, a választások tisztaságát és jogszerűségét biztosító szervek függetlenségét biztosítani kell.

## **A polgárok közvetlen részvétele a közügyekben**

Nem kizárólag a NER, hanem – nézetünk szerint – a Harmadik Köztársaság közjogi működésének is a kritikája, hogy szinte kivétel nélkül minden válaszadó a politikai rendszer működtetésében erősítené a nép részvételét. Ez olyan alkotmányos alapprobléma, amely külön tanulmányt igényel. Az EKINT a parlamentáris demokrácia elkötelezett híve. Itt annyit rögzítenénk, hogy a nép közvetlen részvételének megerősítése a parlamenti demokrácia keretén belül lehetséges, mi pedig, amint az alkotmánypolitikai vázlatban kifejtettük, így tartjuk lehetségesnek.

## **Alkotmánybíráskodás**

Az Alkotmánybíróságot számos változás érintette az elmúlt években. Megváltozott az alkotmánybírák jelölési szabálya, a testület létszáma tizenöt főre nőtt, hatáskörét csorbították és átalakították. Az EKINT alkotmánypolitikai vázlatának egyik fontos javaslata az Alkotmánybíróság független státuszának és csorbítatlan jogköreinek helyreállítása. A megkérdozett szervezetek közül többen hangsúlyozták egyetértésüket azzal, hogy vissza kell állítani a testület hatáskörének teljességét. Szintén konszenzus

sejthető abban a kérdésben, hogy újra lehetővé kell tenni, hogy bárki kezdeményezhesse (actio popularis) az Alkotmánybíróság eljárását.

Nehéz kérdés a NER-t politikailag kiszolgáló Alkotmánybíróság személyi értelemben vett függetlenségének helyreállíthatósága. Több válasz is jól mutatja, hogy az alkotmányos átmenet egyik kulcskérdése lesz a független intézményekben hivatalt viselők mandátumának sorsa.

\*\*\*

Több nagyon fontos alkotmányos szabályozási fejezetre most nem tértünk ki (pl. társadalmi nyilvánosság, közpénzügyek, bírósági szervezet, ombudsmanok, ügyészség, helyi önkormányzatok). Ezeket nem azért nem tárgyaljuk, mert kevésbé tartjuk fontosak, mint a fentebb vázlatosan érintettek. Ezekről majd legközelebb.

\*\*\*

A további teendőkön is gondolkodnunk kell. Az alkotmányosságot helyreállító pártközi tárgyalások megkezdésének vagy akár előkészítésének sincs még itt az ideje.

Az alkotmányjogi és szakpolitikai szakértők és szervezetek közötti megbeszéléseknek viszont, amelyek akár olyan átfogó koncepcionális kérdéseket vizsgálnak meg, mint amilyenek a közvetlen és a képviseleti demokrácia intézményeinek egymáshoz mért viszonya, vagy alkotmányos fejezeteket tárgyalnak, mint a szociális jogok majdani szabályozása, most is ideje van.

Az együttműködésben az elvek határozott képviseletére és kölcsönös tapintatra egyaránt szükség lesz.