

ACTA

*Kerekasztal az alkotmányozásról
(PPKE JÁK 2010. november 11.)*

EZEN A LEJTŐN NEHÉZ MEGÁLLNI!

SÓLYOM LÁSZLÓ
egyetemi tanár (PPKE JÁK)
a Magyar Köztársaság volt elnökének előadása

Tisztelt Konferencia!

Erre az előadásra készülve nagy kísértést éreztem, hogy Vörösmarty Előszó című versét idézzem: „Midőn ezt írtam, tiszta volt az ég...” Midőn elvállaltam a nyitó beszédet, azt hihettük, hogy tisztán az alkotmányozásról folytatunk szakmai párbeszédet. De közben „a vész kitört”. S ha nem is „emberfejekkel lapdázott az ég”, az alkotmányos gondolkodás szilárdságát illetően megrendítő bizonytalanságot tárt fel. Ma dél előtt az Országgyűlés megszavazta a különadó-törvényt, és korlátozta az Alkotmányban az AB hatáskörét. Igaz, hogy az eredeti terveknél szelídebben – bár számomra az enyhébb megoldás sem fogadható el. Ám az események után még fontosabbak és még élesebbek az elvi tanulságok; különösen azért, mert a tanulságok most már a jövőendő alkotmánynak, és a magyarországi alkotmányosság jövőjének szólnak.

Vagyis az alkotmányozásról szólva megkerülhetetlenül két témánk lett, amelyeknek a gyökere összefonódik. Az új alkotmány kilátásait immár nem lehet az adótörvény és az AB körüli politikai vihartól, pontosabban a politika által használt és sugallt értékrendtől és érvektől függetlenül tárgyalni. A közös kérdés az alkotmányos jogállam alapjainak egyértelműsége és szilárdsága. Azaz, hogyan viszonyul majd egyrészt az új alkotmány az alkotmányos jogállam igenis megszilárdult és kidolgozott, hatályos alapértékeihez, másrészt, hogy áll ez a viszony a mostani alkotmány módosítás esetében.

Még nem tudjuk, miben áll majd az új alkotmány annyiszor megénekelte újdonsága, azaz a hatályos alkotmányosság milyen alapértékeit kell eltörölni, amelyek úgy mond az új rendbe nem illenek? Viszont azt tudjuk, hogy az elmúlt hét törvényjavaslatai és indokolásuk a népi igazságérzetet, a többség mindenhatóságát, továbbá a régi világot képviselő alkotmány és az új világ ellentétét a jog uralma fölé helyezték.

Zlinszky János ismert levele fogalmazta meg legélesebben, hogy a jogállami kontroll szükségességének megkérdőjelezése a jogállami létre hoz súlyos veszélyt. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a parlamenti többség jogot formál alkotmányellenes normák alkotására a nehéz pénzügyi helyzet megoldása érdekében. Mindezek után sürgősen tisztázni kell, hogyan is állunk. Hiszen ezek az intézkedések, és talán még inkább az indokolásnak szánt és népszerűsített érvek az új alkotmányban való bizalmat is megrengethetik. Hogyan lehet ilyen lelküettel, ilyen alapállással jogállami alkotmányt alkotni? Más oldalról viszont az is lehetséges, hogy a mai helyzet korrekcióját éppen az új alkotmány jelentheti, helyreállítva a normális viszonyokat – ahogy ez a történelemben még az igazi forradalmak után is lenni szokott.

Fontos, hogy az első javaslatokhoz képest történt bizonyos visszakozás, bizonyos törekvés az alkotmányosság eszméjének való megfelelésre. Biztosan hatott erre a politikai döntésre, hogy az értelmiség, és főleg a jogtudó értelmiség nagyon széles körben, és pontos szakmai érveléssel állt ki az alkotmányos jogállam alapelvei mellett, s mutatott rá arra, hogy a törvényjavaslatok és az indokolásul felsorakoztatott nézetek mennyire ellentétesek ezekkel az elvekkel. Vagyis nem engedték, hogy a valóban alapelvei kérdések elsikkadjanak a célszerűségi, vagy gazdasági szükségesség érveivel szemben, és rámutattak, hogy az „igazságosság” alkotmányos úton is érvényre juttatható. Sőt, ráirányították a figyelmet arra is, hogy a bevett alapelveket figyelmen kívül hagyó, szakmailag egyértelműen hamis érveken nyugvó politikai kommunikáció erkölcsi kérdéssé is válik.

Most tehát nem a hiteltelen bírálókról beszélek, akik ezt az ügyet is csupán politikai élet-halálharcuk egyik eszközének használták. Ezt a hiteles kiállást újabb bizonyítékként üdvözölhetjük amellett, hogy az alkotmányosság eszméjének folyamatos erőzítőjével párhuzamosan végbement egy ellentétes folyamat is Magyarországon: az alkotmányos jogállam alapértékeinek meggyökerezése, magától értetődővé válása.

Végül is milyen kérdéseket vetnek fel az alkotmánymódosítások? Ebben a néhány napban a nyilvánosság előtt is részletesen feldolgozták már az eseményeket, illetve a hozzáférhető háttérrel, a politikai szándékokat, a kommunikáció stratégiáját, az indokolások változását. Ismerjük a kritika nyomán javasolt módosításokat és most már a végeredményt is. Ebben a körben különösen nem szükséges mindezt reprodukálni.

Mégis emlékeztetnem kell arra, hogy a törvényjavaslat indokolásában szerepelt az a nonszensz, hogy az AB hatáskörét azért kell korlátozni, mert a jogállam már nagyon jól működik. Tényszerűen nem volt igaz az a fő érv, hogy a régi, ideiglenes stb. Alkotmány szabályai nem engedik az új igazságosság érvényesülését – ugyanis az adótörvény éppen az újonnan beiktatott alkotmányi rendelkezésbe ütközött. A legsúlyosabban az az érv világít be a háttérbe, az alapok tisztázatlanságába, hogy úgymond az AB nem engedi érvényesíteni a kormány gazdaságpolitikáját, illetve az igazságosságot. Azaz nem az Alkotmány a gát, hanem az AB. Következésképpen az AB-t kell kiiktatni, s akkor alkotmányossági kérdésekkel nem kell foglalkozni. Egyébként sincs minden jogrendszerben alkotmánybírói kontroll, vagy legalábbis nem teljes, azaz a jogállam megvan e nélkül is. Ez pedig azért helyes így, mert a többségi akarat, főleg a túlnyomó többség akarata, igazi demokráciában nem korlátozható.

Mindezen nem szörnnyűlködni kell, és még kevésbé szabad gúnyolódni. Ezek elterjedt és népszerű gondolatok, még régi jogállamokban is. Klasszikus dilemmák jelen-

nek meg napi köntösben, s a napi politika szolgálatába fogva. Vajon a demokrácia a többség korlátlan uralmát jelenti-e? Mi az igazságosság és a jogszerűség viszonya? Mikor és meddig szentesítheti a cél az eszközt? Valóban kormányoznak-e az alkotmánybírók? Az alkotmány stabilitásának kérdése, azaz van-e szükséges tartalmi minimum, amely változatlan, illetve melyek a napi érdekből gyakran változtatható részek? Az alkotmányfejlődés folyamatossága: a szövegszerű változásokat is túlélő alkotmányos hagyomány és értelmezés szerepe. Mennyire kötik az alkotmány valóságos érvényesülését saját körülményei és történelme? Nehéz helyzetekben mindig kieleződnek ezek a kérdések.

De éppen azért, mert például az alkotmánybíráskodás maga 150 éve vitakérdés, nem lehet a képviselők lelkiismeretét azzal nyugtatni, ha táblázatokat osztanak ki közöttük arról, hogy mely országokban nincs teljes alkotmánybíráskodás. Ehelyett a magyar alkotmányfejlődésből kell kiindulni, abból, hogy mi volt az elmúlt 20 évben az AB működésének eredménye az ország számára, és ennek nyomán miért lesz bizonyosan szükség csorbíthatatlan működésére. Ez azonban fel sem merült a vitában. Az sem, hogy alkotmányos jogállamunkban miért nem lehet korlátlan hatalom. Itt érkezünk az új alkotmányozást is egyelőre meghatározó ideológiához: az új és régi alkotmányos berendezkedés szembeállításának görcséhez, ahol a hatályos helyzet nem kaphat méltányos értékelést. Ezt a szembeállítást még a tényekkel szemben is vállalta a politika. Pedig a hatályos alkotmány delegitimálására nem lehet a folytatást hitelesen építeni.

A másik, részletesebb vitára érdemes és javasolt kérdésem a rendkívüli helyzetek alkotmányos kezelése. A Notstandverfassung problematikájából azt érdemes a politika és a közvélemény számára hangsúlyozni, hogy a rendkívüli szabályok a döntéshozatalt egyszerűsítik és központosítják, meghatározott jogok korlátozását engedik – de sohasem az alkotmányos kontrollt kapcsolják ki, amelyre ebben a helyzetben még inkább szükség van. A szükséghelyzetek viszont magában az alkotmányban, szabatosan intézményesítve vannak, feltételekkel, határidőkkel stb. Vagyis nem a kormány megítélésén múlik, hogy mikor engedélyez magának – nem is formalizáltan – kibúvót az alkotmányosság alól.

A gazdasági, a biztonsági stb. célszerűség vagy szükségesség és az alkotmányosság határait rendszeresen az egyes törvények feszegetik, s nem az alkotmányt szabják a napi nehézségekhez. A határok megvonása és a rendkívüli válaszok intézményesítése pedig éppen az AB-től várható, mint ezt a pl. a terror-ellenes törvényhozás esetében világszerte láthatjuk.

Vagyis éppen az AB tud intézményesíteni, mégpedig rugalmasan. Természetes, hogy a törvényhozást, sőt van, amikor még az alkotmány egy-egy szabályát is meghatározzák az aktuális politikai motívumok. Tudjuk pl., hogy a köztársasági elnök jogállását alkotmányunkban a Pozsgay-kérdés mozgatta. De nyilvánvalóan megfelelő absztraktságú szabály került az alkotmányba, és ami a legfontosabb, hogy az Alkotmánybírósnak volt lehetősége arra, hogy ezt a jogállást koherensen beépítse a parlamentáris kormányzás rendszerébe, ami mégiscsak az alkotmány alaptétele volt.

A koherens alkotmányos rendszer ismerete és megóvása vs. napi, aprópénz-rendelkezések alkotmányos szintre emelése a kontroll kizárása céljából ennek a szabály-kivétel viszonynak megjelenése a mai gyakorlatban. Erre azoknak is figyelniük kell, akik – teljesen jogosan – azt mondták, hogy nem kell az AB-hoz nyúlni, hiszen a

kormány gazdasági céljai elérhetők egyéb, anyagi szabálmódosításokkal is az alkotmányban. Ha azonban ez nem lehetséges elvszerűen, a rendszerbe illesztve, hanem napi esetlegességként marad az alkotmányban, az is az alkotmány tekintélyét rombolja.

Megszavazták az alkotmánymódosítást, de ez nem teszi feleslegessé a kritikát. Egyetértek Jakab András kifogásaival, a védtelenül hagyott tulajdonjog miatt, a költségvetési salátákba csomagolt bármely alapjog-kiüresítés lehetősége miatt, a jogalkotási eljárási hibák orvosolhatatlansága miatt. A legnagyobb veszteségnek mégis azt a megoldást érzem, amelynek indítéka pedig valószínűleg a korlátozás szelidítése volt: nem az AB által vizsgálható törvények körét korlátozták, hanem a költségvetési tárgyú törvények alkotmányellenességének szankcióját vették el. Az AB megállapíthatja a gazdasági tárgyú törvények alkotmányellenességét – de nem semmisítheti meg azokat. Vagyis deklaráltan alkotmányellenes törvényeket kell majd követnünk. Igaz, hogy az alkotmányellenes mulasztás és a jövőbeni megsemmisítés esetében most is így van – azonban ott mindig fennáll a kötelezés az alkotmányos helyzet helyreállítására. Az alkotmányellenesség most érdektelenné válik, a törvényhozó következmények nélkül túlléphet az alkotmányon. Sajnos, ezzel az alkotmánymódosítással a katoná kiáltott rá Archimédészre: Ne zavarod köreimet!

Az AB szempontjából hasonlóan elkészerítő a mérleg. Ezen a lejtőn nehéz megállni. Ez az az út, amelyen járva az AB megszűnik alkotmánybíróság lenni. Ismerjük az úgynevezett „hasonló hatáskörrel rendelkező testületeket”, amelyek például csak megállapítják az alkotmányellenességet, azután jobb esetben a parlament újra tárgyalja a törvényt, és minősített többséggel megszavazhatja, vagyis ő saját maga végső bírója. (A mai alkotmánymódosításban még ez a jobb eset sem forog fenn.) Vagy már itthon is elhangzott, hogy az AB hatásköréből a kétharmados törvényeket általában ki lehetne venni, hiszen a súlyos népakarat korlátozhatatlan. Vagy: válassza a parlament az AB elnökét a bíróság tagjai helyett! Ismerős szavak ezek mind. Ezek voltak az MSZMP javaslatai a Kerekasztalnál, amelyekkel a párt a jövőendő alkotmánybíróságot kézben akarta tartani.

Óriási szükség lenne a felvilágosításra az európai alkotmánybíráskodás három nemzedékéről, mai tendenciáiról, a nemzetközi bíráskodás szerepéről, másrészt a magyar AB nemzetközi elismertségéről és itthoni teljesítményéről. De még inkább a hatalom korlátainak szükségességéről.

A következmények között nem elhanyagolható, hogy az alkotmányos kontroll kiiktatásával a köztársasági elnök politikai vétője felértékelődik. Ez marad az egyetlen lehetőség a jogállam alapvető zavarának jelzésére, és egy legalább halasztó hatályú közbelépésre.

Ma délutántól reménységünk a jövőendő alkotmány maradt. Az lehet a cél, hogy ezek a visszasságok ne kerüljenek bele, hogy álljon helyre az alkotmányos jogállam normális működése.

Az új alkotmányról nem szeretnék ebben a vitaindítóban részletesen beszélni. A beszélgetés résztvevői közül többen közzétették véleményüket, ismerjük ezeket, s noha nagyon is közös nevezőn vagyunk, jó párbeszédet várhatunk. Hadd utaljak HVG-beli cikkemre¹. Csak annyit ismételnék meg belőle, amennyi a sajtóban is meg-

¹ SÓLYOM LÁSZLÓ: Őszinte alkotmányozás. *HVG* 2010. október 20.

jelent félreértelmezés tisztázásához szükséges. Vagyis egyszerre állítom – és szerintem nincs ellentmondás a két állítás között –, hogy egyrészt már sürgető a rendszerváltás súlyos adósságának megfizetése egy nemcsak tartalma, hanem formája szerint is új alkotmánnyal, másrészt, hogy az új alkotmánynak a hatályos alkotmány értékeire kell épülnie, azt kell kiteljesítenie. Vagyis ahhoz, hogy jó, használható és legitim alkotmány szülessen, nincs szükség a hatályos alkotmány becsmérlésére, sem egy olyan szembeállításra, mintha a hatályos alkotmányos rend ellenében kellene alkotmányozni. Ez a hozzáállás az új alkotmány legitimitására, továbbá technikai kivitelezésére is káros. Az új alkotmány szimbolikus újdonságát a preambulum fejezheti ki, a normatív részben pedig a visszalépés tilalmának és a már eddig is előremutató rendelkezések továbbfejlesztésének kellene érvényesülnie. Az új alkotmányt a normális parlamenti kormányzás viszonyaira kell tervezni. Egy túl rövid, ún. mag-alkotmány veszélyeivel is tisztában kell lenni. Végül bízunk kell a Magyarországon is élő és folyamatos alkotmányos hagyományban, amelynek ereje és értelmező befolyása elnémíthatatlan.

