

ALKOTMÁNYOZÁS – FELELŐSSÉG ÉS LEHETŐSÉG KESKENY ÖSVÉNYÉN

SCHANDA BALÁZS
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. A felelősségről

Nem tudunk az alkotmányozásról szólni úgy, hogy nem tisztázzuk viszonyunkat az Alkotmányhoz. Az Alkotmány önérték. Értékét nem esztétikai hibái, vagy néhány, kevéssé jól megfogalmazott mondat végiggondolatlan megoldása határozza meg. Érték, mert van, érték, mert az alkotmányosság kerete volt két évtizeden keresztül. Azok a képviselők, akik az új alkotmányról döntenek, esküt tettek az Alkotmány tiszteletben tartására. A hatályos és a születő alkotmány között ezért sem lehet éles tartalmi ellentét. Az alkotmányozás nem az önmegvalósítás terepe. Alázatot igényel minden hozzájárulás.

Az alkotmányozási folyamat megindításával, a hatályos Alkotmány megkérdőjelezésével az egyik parttól ellöktük a hajót. Ha ez megtörtént, közös felelősség a megszülető új alkotmány minősége, és ennél is mélyebb kihívás a legitimitás újratemtése. A hatályos alkotmány értékeinek elismerése mellett el kell ismerni a vállalkozás bátor és időszerű voltát is: az új alkotmány szimbolikus szakítás lehet a rendszerváltás korszakával.¹

2. Az alkotmányozási helyzetről

Vita tárgya lehet, hogy az alkotmányozási helyzet léte alkotmányjogi kérdés-e, vagy csak az Alkotmány tartalma az, a születés körülményei nem (ahogy állítólag Bismarck mondta: „*Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts.*”). Az elmúlt néhány évszázad tapasztalata azt mutatja, hogy tartós, sikeres alkotmányok vagy nagyon hosszú előkészítő munka

¹ Más kérdés, hogy az alkotmány kezelése vehetett volna más irányt is: ha az évszámot a rendszerváltáskor ejtettük volna, a magyar közjogi hagyományoktól sem állt volna távol a közjogi jogalkotás – Alkotmányt is elérő – lépésenként történő megújítása.

nyomán, vagy – éppen ellenkezőleg – kifejezetten rövid idő alatt, egy katartikus nemzeti megújulás idején születtek (gyakran vesztett háborúk, forradalmi átalakulások nyomán). Az alkotmányozás formálisan nem igényel a szükséges országgyűlési többségnél szélesebb felhatalmazást, így az alkotmányozási helyzetet adottnak tekinthetjük. A megszülető Alkotmány legitimitásának megszerzése idő kérdése – az alkotmányozó nem láthatja előre, hogy ez az idő megadatik-e. Ebben a tekintetben valamennyi állampolgár érdeke közös, hiszen az ország sikere a tét.

Az Alkotmány minőségileg több, mint az állam szervezeti és működési szabályzata. Az Alkotmány megújítását, egy új alkotmány elfogadását leginkább szimbolikus szempontok indokolják: ezek jelentőségét nem kell lebecsülnünk. Így a preambulum, az Alkotmány nyelvezete sem másodlagos kérdés. Ugyanakkor az 1989 óta ténylegesen új Alkotmány tartalmával szemben kevés konkrét kifogás fogalmazódott meg.² Az új alkotmány tehát nem előzmények nélkül születik. A magyar közjogi hagyományokra tekintve ma meglepően evidensnek tűnik, hogy az alkotmányozó nem sarkalatos törvények sorában, hanem egy kartális alkotmányban gondolkodik.

3. A mögöttes értékekről

Az alkotmány nem tekinthet el azoktól az államiságot megelőző értékektől és közösségektől, melyek a nemzet létrejöttének és fennmaradásának is az alapját jelentik. Ilyen érték a (z egy férfi és egy nő által létrehozott) házasság, és a házasságra épülő család. Ilyen érték a magyar nyelv. A közösség fennmaradásának kulturális és erkölcsi előfeltételei iránt az állam – ha nem ellensége magának – nem lehet közömbös.³ Az értékek nem számúzhetők egy szimbolikus erővel bíró preambulumba: fontos, hogy a preambulum tükrözze a nemzet történelmi hagyományait és azonosság tudatát, azonban vannak olyan alapvető értékek, melyeket a normaszövegben is el kell ismerni.

Az Alkotmányt megelőző értékek között különös élességgel merül fel az emberi élet és méltóság elismerésének kérdése. Olyan előfeltételről van szó, ami semmilyen körülmények között nem válhat többségi szavazás tárgyává: minden ember élethez való feltétlen joga és egyenlő méltósága, joga e méltóság tiszteletben tartására érinthetetlen. A törvényhozó a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat nyomán olyan szabályozást alakított ki, mely a magzati életet védendő értéknek ismerte el, azonban egyértelmű emberi mivolta ellenére nem ismerte el emberi életnek és így személynek (1992. évi LXXIX. tv.). Különösen visszássá vált a méhmagzat védettségének hiánya az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvény elfogadása nyomán (1998. évi XXVIII.). A törvényhozó döntése mögött alighanem egy félreértés húzódik meg: a képviselők a társadalmi következményektől tartva hozták meg döntésüket, attól tartva, hogy a magzati élet emberi életként való elismerése a művi abortusz teljes tiltásához vezet, amely

² SÓLYOM LÁSZLÓ: Őszinte alkotmányozás. *HVG* 2010. október 21.

³ Egyetérthetünk Ernst-Wolfgang Böckenförde sokat hivatkozott tézisével: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.” ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976, 60.

a magyar társadalom jelen közfelfogásával nehezen lenne összeegyeztethető. A jogellenesség azonban nem feltétlenül jelent büntethetőséget. Míg a válsághelyzeti indikáció alkalmazása során a tanácsadás után végrehajtott terhésmegszakítás Magyarországon nem jogellenes, addig Németországban jogellenes, de nem büntethető. A gyakorlat számára talán nem érzékelhető az alapvető különbség. Mégis, az igazság elismerése egy ilyen alapvető tételben kulcskérdés a társadalom számára. Ha a közöség hosszú távon együtt él egy hazugsággal, az láthatatlan módon szétzilálja összetartó eresztékeit. Az emberi élet alapvető kérdéseiben az igazság tagadása akkor sem elfogadható, ha a többség nem vesz róla tudomást.

4. Tabukról

Általában – de a kormányzati rendszer vonatkozásában különösen – ésszerűnek látszik erős ellenérv híján követni a hatályos szöveget, különösen kerülendő a kísérletezés: kiindulópontnak a hatályos szöveget kell tekinteni, különösen ott, ahol az előzmények (1848. évi III. tc., 1946. évi I. tv.) kitapinthatóak.

Nem képzelhető el alkotmány

- az alkotmányosság jelenleg deklarált alapértékei (demokrácia, jogállamiság...) nélkül,
- korporatív, demokratikus legitimációt nélkülöző közhatalmi elemekkel (delegált küldöttekből álló második kamara csak olyan módon képzelhető el, ha nem kap a népszuverenitásból fakadó jogköröket),
- a parlamentáris kormányforma 1848-as előzményekre visszamenő elemeinek feladásával,
- az alapvető szabadságjogok elismerése nélkül.

5. A lehetőségekről

A ragaszkodás a hatályos alkotmány értékeihez nem jelenti azt, hogy ne lenne számos kérdés, melyben ésszerű lenne élni a tartalmi megújulás lehetőségével, illetve a változtatás lehetőségeit körültekintően megfontolni.

Ésszerű lenne

- erős ellenérv híján követni a hatályos szöveget,
- az államszervezetet csak ott bolygatni, ahol feltétlenül szükséges, különösen azon elemek vonatkozásában, melyek 1848 és 1946 között kipróbáltattak és bizonyítottak (közigazgatási bíráskodás, számvevőszék, nemzetgyűlés feloszlátása stb.)
- kifejezett módon rögzíteni a hatalmi ágak elválasztásának elvét,
- a fejezeti tagolásban a három hatalmi ág logikáját követni,
- az államcélokat és az alapjogokat erőteljesebben megkülönböztetni,
- a szövegminőséget javítani (fordítási hibák kiküszöbölése),
- az alkotmánymódosítást nehezíteni.

Az alapjogok vonatkozásában több szempont is arra mutat, hogy alapvetően az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában kinyilvánított jogok rögzítése indokolt – a jogok szaporítása inkább higitásukhoz vezet; célszerű az alapjogok és az államcéllok világos elkülönítése. Ugyanakkor fontos lenne megragadni az alkalmat, hogy a Nyilatkozat

eredeti (angol, francia) szövege legyen a kiindulópont, és ne a hivatalos, azonban nem túl jól sikerült hivatalos magyar fordítás. A hatályos alkotmányszöveg több helyen ilyen félreértéseket közöl. Ennek legkirívóbb példája az emberi méltóság kérdése: ebben a vonatkozásban a jelenlegi szöveg az emberi méltósághoz való jogról szól, ahelyett, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot ismerné el. Az aprónak tűnő eltérés mögött szemléletbeli különbség van: méltósága minden embernek van, nem korlátozhatatlan jogról van szó, hanem az emberi mivoltunk lényegéről. Jogunk emberi mivoltunk, azaz méltóságunk tiszteletben tartásához van.

A vallásszabadság vonatkozásában is kiküszöbölhető lenne a hasonló, fordítási hibából eredő furcsaság. Emellett megfontolandó lenne az is, hogy az állam és az egyház (sic!) elválasztott működésének elve helyett a vallási közösségeket belső ügyeik vonatkozásában megillető önkormányzat joga, s az állami beavatkozás tilalma szerepeljen az alkotmányban.

Kétségtelenül kulcskérdés az alkotmány stabilitásának ügye: az új alkotmány módosítására a stabilitást biztosító eljárási garanciákat kell kialakítani.

Kívánatos volna kifejezett módon rögzíteni a hatalmi ágak elválasztásának elvét, és a fejezeti tagolásban a három hatalmi ág logikáját követni. További alapelv, melynek kinyilvánítása indokolt, a szubszidiaritás, melynek említése a hatályos szövegből szintén hiányzik.

Megfontolásra érdemes, nyitott (esetleg időközben eldöntött) kérdés lehet

- az ügyészség helyzete,
- az ombudsmani struktúra,
- hatáskörök rögzítésének mélysége (pl. AB),
- 2/3-os törvények kérdése,
- a közvetlen demokrácia intézményeinek sorsa.

6. Befejezés

Egy (az) új alkotmány legitimitást csak idővel szerezhethet, ehhez nem elég a formális elfogadás. A legitimáció igénye bölcsességre és alázatra kell, hogy intse azt, aki az Alkotmányhoz nyúl: csak akkor teremt értéket, ha hosszú ideig nem kell (lényeges) kérdésekben módosítani,⁴ ha kiállja a próbát, ha válságokat is mederben tud tartani. Nem a most elfogadott, hanem a tartósan megőrizhető és megszerethető minőség a kérdés.

⁴ Ezt szolgálhatja az, ha az alkotmány nem tartalmaz túl sok technikai részletszabályt – Varga Zs. András kifejezésével „mag-alkotmány”. Nézőpont kérdése, hogy hatályos alkotmányunkat nem nevezhetjük-e mag-alkotmánynak, hiszen néhány belső aránytalanság ellenére sem mondható túlszabályozottnak. VARGA ZS. ANDRÁS: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról. Az Alkotmány-előkészítő bizottsághoz benyújtott javaslat. In http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf (2010. november 16.)