



Megállapítások a Magyarországon zajló alkotmányozásról

2011. március 10.

A 2011. év első felének minden bizonnyal legmeghatározóbb közjogi aktusa Magyarország új alkotmányának elfogadása lesz. Ennek sikerességét az jelentené, ha a politikai közösség együttélésének szilárd alaptörvényét eredményezné. Az alkotmánytörvény megalkotásának módja alapján azonban úgy ítéljük meg, hogy éppen ellenkező eredménnyel zárul majd e folyamat. A stabil alkotmány létrehozásához ugyanis legalább az szükséges, hogy az alkotmányozás olyan eljárásban történjen, amely nem zárja ki eleve az alaptörvény széleskörű társadalmi elfogadottságát. A mostani alkotmányozás formabontó módja viszont önmagában kétségessé teszi azt, hogy a Magyarország új alkotmányának nevezett dokumentum alkotmányként tisztelhető lesz.

Ennek alátámasztására az alkotmányozás folyamatáról az alábbi kritikai megállapításokat tesszük.

1. Az alkotmányozás szükségességét nem támasztották alá világos és meggyőző indokolással.

A politikai párbeszéd hamar túllépett azon a kérdésen, hogy valójában mi indokolja a hatályos Alkotmány elvetését. Jellemzően két érvet hoztak fel az alkotmányozást sürgetők: részint azt kifogásolják, hogy az alkotmány kommunista (szocialista) örökség, mert számozásában az 1949-es évszám szerepel, részint azt, hogy a hatályos alkotmányt nem egy szabadon választott parlament fogadta el, ráadásul preambuluma tartalmazza a „hazánk új Alkotmányának elfogadásáig” szöveget, amit az ideiglenességre való utalásként értelmeznek. Azonban ezek nem valódi érvek. Az 1989-es rendszerváltás során a régi rendszer tagadásaként új alkotmány jött létre, amely semmiben sem tükrözi az azt megelőző berendezkedést. A pártállam helyébe a népszuverenitáson és a hatalommegosztáson alapuló, plurális, az egyén szabadságát és egyenlő méltóságát tiszteletben tartó jogállam lépett. Az 1989-ben még fennálló legitimitációs hiányt pedig pótolta a szabad választások utáni számos alkotmánymódosítás és húsz éves alkotmányos gyakorlat, amelyek fényében az alkotmány már nem tekinthető ideiglenesnek. Nem merült fel az 1989-90-ben megszületett (a továbbiakban: 89-es) alkotmány által létrehozott rendszer megtagadásának igénye, az alkotmány húsz éve bizonyítottan jól szolgálja a jogállami működést. Nincs tehát alkotmányozási kényszer. Az alkotmányozás nem indokolt, legfeljebb indokolható, de csakis azzal, amivel bármely alkotmány felülvizsgálata mellett lehet érvelni: hogy nem tökéletes. Tökéletlensége leginkább abban mutatkozik meg, hogy akár napi politikai érdekeknek megfelelően is könnyen módosítható, a kétharmados

parlamenti többséggel szemben nem képes megvédeni magát. Ez azonban nem lecserélését, hanem megerősítését indokolná. Hibáinak kijavítása megfontolt, kiérlelt szakmai vita nyomán lenne elképzelhető, most azonban nem ez történik.

2. Az alkotmányozás folyamatában ismeretlenek maradtak az alkotmányozás legfontosabb céljai.

Az alkotmányozás során rejtve maradt, hogy mi annak valódi célja: az 1989-ben létrejött alkotmányos rendszer leváltása vagy, ami ettől lényegesen eltér, csupán annak finomhangolása. Az alkotmányozásban érdekelt pártszövetség elsőpró választási győzelme után a porondra lépő új kormányfő 2010 májusában ismertetett programja utalt először arra, hogy hazánkban hamarosan új alkotmánya lesz: „[a]z új parlament több mint Magyarország hatodik szabadon választott parlamentje, az új Ház valójában alkotmányozó nemzetgyűlés és rendszeralapító parlament.”¹ Az országgyűlés politikai nyilatkozatába foglalt Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata pedig azt állapítja meg, hogy „a XXI. század első évtizedének végén (...) az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét.”² Mindez forradalmi retorikával támasztotta alá az alkotmányozást, mintha a rendszerváltás eredményeként létrejött alkotmányos rendet megtagadva kellene új rendszert létrehozni. A retorikával szemben mindeközben tartalmilag a 89-es alkotmány konszolidációját készítették elő, hiszen kiderült, hogy lényegében változatlan maradna az államszervezet, az alapjogi katalógus érdemi felülvizsgálata pedig fel sem merült – helyesen, mert a XXI. századi Európában fel sem merülhet. A konszolidációs alkotmányozás feltételeit – a szakmai, politikai és társadalmi vitát és az átfogó társadalmi konszenzus keresését – azonban a most folyó alkotmányozás teljességgel nélkülözi.

3. A politikai közösségnek nem volt módja kinyilvánítani, hogy akar-e új alkotmányt.

A 2011-ben megszületett alkotmány legsúlyosabb legitimációs hiányossága, hogy a politikai nemzet közjogilag értékelhető megkérdésezése nélkül születik meg. A kormányzó pártszövetség számára kétharmados parlamenti többséget hozó 2010. évi országgyűlési választások előtt a győztes nem nyilvánította ki alkotmányozási szándékát, választási programja erre nem utalt, a választási kampányban szándékát nem tette egyértelművé. Az alkotmányozás így nem is válhatott a választások témájává. Az alkotmányozó pártok jelenleg ismert szándékai szerint az alkotmányt nem fogja népszavazás megerősíteni, és a hatálybalépését sem teszik függővé egy újabb választás után létrejövő Országgyűlés egyetértésétől. Az alkotmány koncepciójának előkészítésével megbízott bizottság elnöke a megerősítő népszavazás lehetőségét hamis indokkal hátrította el, azt állítva, hogy ezt a hatályos alkotmány nem teszi lehetővé.³ Ezzel szemben az Alkotmánybíróság 1999-ben egy határozata rendelkező részében a következőképpen fogalmazott: „Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügyszavazással megerősíthető.”⁴

4. Az alkotmányozás tempója olyan gyors, hogy lehetetlenné teszi az alkotmánytervezet megvitatását.

Az alkotmányozás diktált üteme ellentmondást nem tűrően gyors, ez ellehetetleníti az alkotmány megvitatását és legitimációs deficithöz vezet. Az alkotmány „alapvető elveinek” kidolgozására a

¹ A Nemzeti Együttműködés Programja (kormányprogram), II. pont.

² 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat.

³ Salamon László nyilatkozata, MTI, 2010. december 2.

⁴ 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

választások után először kilátásba helyezett egyéves időkeretet az Országgyűlés kormánypárti képviselői indítványra végül néhány hónapra csökkentette, így 2011. június 30-a helyett végül 2010. december 31-e lett a koncepció elkészítésének a határideje. Mindez azt jelentette, hogy az Alkotmány-előkészítő bizottság november 30-ig alakította ki az új koncepció egységes szövegét, majd hat nap alatt, december 10-15-e között vitatta meg. A koncepciót plenáris ülésen csak az Országgyűlés következő ülészakán, 2011 februárjában tárgyalták, általános vitáját a megkezdését követő második napon le is zárták, részletes vitája pedig kevesebb mint öt órán át tartott.⁵ A koncepció végül nem is jelöli ki az alkotmányozás irányát, az csupán „a képviselők alkotmányozó munkája támogatásának” tekintendő.⁶ A koncepciót tehát lényegében zárójelbe tették, ami azt jelenti, hogy az eddig alkotmányozással eltöltött idő nem vagy csak rendkívül kis mértékben hasznosult, és az új alkotmány tartalmára vonatkozó elképzelések így továbbra is homályban maradtak. Az új alkotmány szövegének javaslata csak 2011. március közepén válik ismertté, az elfogadást pedig április 18-ra tervezik. A kormányzó pártok tehát az alkotmány megvitatására elegendőnek tartják a körülbelül egy hónapot, az Országgyűlés 2011. évi tavaszi ülészakájának munkarendje szerint legfeljebb 11 ülésnapot.⁷ Ilyen lendület a forradalmi körülmények vagy egyéb krízishelyzetek által inspirált alkotmányozásokra lehet jellemző, amelyek a politikai közösség nyomására sietve kívánnak eleget tenni a korábbi rendszerrel való szakítást, illetve egy új társadalmi berendezkedés felépítését követelő akaratnak. Az alkotmányos szabályozás jobbításának, tökéletesítésének szándékával azonban összeegyeztethetetlen a rohamtempó. Az ilyen alkotmányozás szakértői működést és nagy műgondot igényel, legalább olyan kényes és legalább annyira kockázatos, mint egy műtėti beavatkozás. A gondos törődéssel kidolgozott szöveg többszöri olvasatot, széleskörű társadalmi megvitatást igényelne, de erre ebben a feszített tempóban, egy hónap alatt nincs lehetőség.

5. Az új alkotmány titokban készült.

A közvélemény csak óvatos közlésekből és kiszivárogtatásokból értesülhetett az új alkotmány szabályozási elveiről, tervezett tartalmáról. Belső körökben mutatkozó politikusok egymásnak ellentmondó állításai voltak csupán megvitatathatók, nem az alkotmány egésze, szabályozásának filozófiája vagy egy-egy szabályozási megoldása. A tervezett elfogadás előtt hat héttel nemcsak a normaszöveg, de a szabályozás koncepciója is ismeretlen mind az általános, mind a szakmai közvélemény számára. Titokban maradt az is, hogy ténylegesen kik szövegezik az alkotmányt és milyen felhatalmazás alapján. Így sem a széles nyilvánosságban, sem a tudományos közéletben nem lehetett megvitatni az alkotmányozás tartalmi kérdéseit. Ahhoz, hogy a folyamat végén a politikai közösség sajátjának tekinthesse az alkotmányt, a keletkezésére irányadó eljárásnak több követelménynek is meg kell felelnie, ezek között kiemelt az átláthatóság. A folyamatos társadalmi véleményezhetőség teljesen értelmetlen, és érdemben semmiféle demokratikus legitimitációt nem biztosít egy alkotmánynak, ha az alkotmányozás folyamata nem követhető.

6. Az új alkotmány megszüvegezését kétes demokratikus legitimitációval rendelkező szervezetek végezték.

2011 márciusának elején nem tudni, kik szövegezik az alkotmányt. A hírek szerint három politikus, Szájer József európai parlamenti képviselő, Gulyás Gergely és Salamon László országgyűlési képviselők foglalkoznak ezzel. Nyilvánvaló azonban, hogy a kodifikációs munkát nem

⁵ Forrás: parlament.hu.

⁶ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat, 2. pont.

⁷ A Házbizottság állásfoglalása az Országgyűlés 2011. évi tavaszi ülészakájának munkarendjéről, http://www.mkogy.hu/efutar/munkarend_2011_tavas.pdf

politikusoknak, hanem ebben jártas szakembereknek kell végezniük, kilétük azonban nem ismert. Az alkotmány előkészítésében a nyilvánosságra került hírek szerint több bizottság vett részt, amelyek közül demokratikus legitimitációval kizárólag az Országgyűlés által az alkotmány-előkészítés feladatával megbízott eseti bizottság rendelkezett. E bizottság azonban 2010 végén befejezte működését, 2011 elején pedig munkájának eredményét, az alkotmány szabályozási koncepcióját „munkaanyagá” minősítették le.⁸ A nyilvánosság számára nem ismert kompetenciával működött a miniszterelnök által felkért testület, amelynek tagjai Boross Péter, Pálinkás József, Szájer József, Schöpflin György és Pozsgay Imre, valamint korábban Stumpf István voltak. Ők demokratikus felhatalmazással nem rendelkeztek az alkotmány kidolgozására, mivel az alkotmányozás hatáskörével rendelkező Országgyűlés nem ruházta fel őket ilyen joggal. Ugyanígy legitimitáció nélküli a Nemzeti Konzultációs Testület működése, amelyet a hírek szerint Szájer József EP képviselő hozott létre. Tagja Járai Zsigmond, a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottságának elnöke, Csák János, Magyarország londoni nagykövete, Pálinkás József, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és Szili Katalin, független országgyűlési képviselő. E grémium fő feladata az volt, hogy az állampolgárokat egy 12 kérdésből álló kérdőívvel megkérdezze egy-egy témáról.

Ezen túlmenően az Országgyűlés nem kérte fel a Kormányt normaszöveg előkészítésére, ehelyett a március 7-én elfogadott határozatában az országgyűlési képviselőket hívta fel arra, hogy az új Alkotmányról szóló törvényjavaslatukat március 15-ig nyújtsák be az Országgyűléshez. A Kormányt csupán arra kérte fel, hogy nyújtson kodifikációs segítséget a képviselőknek az új Alkotmányról szóló törvényjavaslatuk előkészítéséhez.

7. Magyarország új alkotmánya egypárti alkotmányozás eredménye.

Az új alkotmány kizárólag a kormánypártok közreműködésével készült, sem az alkotmányozás szükségességéről, sem módjáról, sem pedig az új alkotmány tartalmáról nincs politikai, szakmai vagy társadalmi konszenzus. Az alkotmányozás eljárásának nincs egyetlen olyan mozzanata sem, amely azt mutatná, hogy a kormányoldal egyenlő jogú felekként kezelné a rivális politikai erőket. A kormánytöbbség a folyamat nyitóeseményeként indokolás nélkül hatályon kívül helyezte az egyetlen olyan szabályt, amely az együttműködést és a konszenzuskeresést lett volna hivatott kikényszeríteni, azt az alkotmányi szakaszt, amely az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadását négyötödös többséghez kötötte. Ezt követően sem alkotott olyan szabályokat, amelyek az alkotmányozás folyamatában a kormánytöbbséget méltányos együttműködésre kényszerítenék. A szabály kiiktatása után kizárólag a kormányzó pártszövetség által meghatározott mederben folyt az alkotmányozás. Ez legnyilvánvalóbban az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság kiegyenlített erőviszonyaiban mutatkozott meg. Létrehozásakor az Országgyűlés még azzal a Házaszabály adta kézenfekvő lehetőséggel sem élt, hogy a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelöljenek (paritásos bizottság). A bizottság a parlamenti képviselőcsoportok létszamarányát tükrözte, a Fidesz-KDNP frakcióból harminc, az ellenzéki frakciókból összesen tizenöt képviselő vett részt benne. Ilyen körülmények között az ellenzék számára nyitva álló egyetlen ésszerű lehetőség az volt, hogy távol marad a bizottság munkájától és nem vesz részt az alkotmányozásban. Ha ugyanis részt vesznek az alkotmány előkészítésében, egy olyan alkotmányt legitimálnak, amelynek tartalmára – a kormánypártok által választott döntési technikák következtében – semmilyen érdemi hatásuk nem lehet.

⁸ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

Az alkotmány sikeressége nem csak tartalmi kérdés. Az egyoldalú alkotmányozás bukásra van ítélve, mert olyan alkotmányt szül, amelyet a társadalom jelentős rétege érez majd idegennek, sőt rákényszerítettnek, oktroyáltnak. A széleskörű konszenzus nem az alkotmány „jóságának”, hanem legitimitásának záloga. Az új alkotmány a politikai harc középpontjába kerül, így esélye sem lehet arra, hogy integráló szerepét betöltse, nem lehet a politikai közösség közös műve.

8. Az alkotmányozás nélkülözötte az alkotmányról szóló szakmai vitát.

Az alkotmányozás szakmai megalapozására egy látszatintézkedés szolgált: az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság szakmai szervezeteket kért fel arra, hogy fogalmazzák meg, mit látnának szívesen az új alkotmányban. A felkérésre adott változatos minőségű válaszok eredménye értelmetlen ötletbörze volt. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság a szabályozás elveinek kidolgozásában még felhasznált egyes ötleteket, ám amikor a szabályozási elveket munkadokumentummá minősítették, amely nem köti az alkotmányozást, a szakmai szervezetek sokszor különös ötleteinek jelentőségét is zárójelbe tették. 2010 végén és 2011 elején számos tudományos és közéleti konferencia foglalkozott az alkotmányozással, ám mivel úgy az alkotmányozás céljai és elvei, mint az új alkotmány normaszövege is ismeretlen maradt, tartalmi kérdésekről, az egymástól eltérő szabályozási megoldásokról nem folyhatott szakmai vita. A szakmaiságot nem segítette a folyamat tempója sem. A tudományos közélet így legfeljebb csak arra nézve tehetett normatív megállapításokat, hogy milyen hibákat nem szabad elkövetni az alkotmányozás során.

9. Az új alkotmány társadalmi vitája elmaradt.

Az alkotmányozás társadalmi vitáját két látszatintézkedés volt hivatott elősegíteni. Az egyik egy weboldalnak a létrehozása volt, amely azzal kívánta az alkotmányozást az állampolgárok közös ügyévé tenni, hogy mindenkinek lehetőséget kínált az új alkotmánnyal kapcsolatos véleménye kifejtésére. A kormányoldali képviselők által kezdeményezett „Alkotmányblog” célja az volt, hogy fórumot biztosítson az új alkotmány egyes kérdéseire kapcsolódó (a honlap az államot, a családot, a rendet, a békét és az alkotmányozási eljárást nevesíti) „innovatív párbeszéd” lefolytatására. A másik intézkedés a 6. pontban már említett, 12 kérdésből álló kérdőív kiküldése volt a választópolgároknak március első hetében. A kérdések az alapjogok és a köteleességek viszonyával, az állam eladósodásának korlátozásával, a család, a rend, az otthon, a munka és az egészség alkotmányban való hangsúlyozásával, a kiskorú gyermekek után járó szavazati joggal, a gyermeknevelés költségek megadóztatásának tilalmával, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével, a közbeszerzésben való részvétel feltételeivel, a határon túli magyarsággal való összetartozással, a természeti sokféleség, a nemzeti vagyon, a termőföld és a vízkészlet védelmével, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel, valamint a vizsgálóbizottság előtti megjelenési kötelezettséggel voltak kapcsolatosak. A feltett kérdések egy része csak távoli összefüggésben áll az alkotmányozással, más részükben pedig populista követelések köszönnek vissza. Ezek a kérdések messze nem fedik le azokat az érdemi témákat, amelyekben döntést kell hozni az alkotmányozás során. Például nem szól kérdés Isten helyéről az alkotmányban, az állam és az egyház viszonyáról általában, nem említi a kérdéssor az Alkotmánybíróság hatáskörét sem.. Súlyos szimbolikus, értékterhelt, államszervezeti és alapjogi dilemmák maradnak így reflektálatlanok a „nemzeti konzultációban”.

Az új alkotmány társadalmi elfogadottsága ilyen fogásokkal nem növelhető, hiszen sem az Alkotmányblog magányos látogatói, sem a kérdőívet lelkiismeretesen kitöltők nem kapcsolódnak be érdemben az alkotmányozás folyamatába. Ahogy nem tudható, hogy a blogon közzétett hozzászólásoknak mi lesz a sorsa, úgy az sem ismeretes, hogy a kitöltött és visszaküldött kérdőíveket

feldolgozzák-e, ki teszi ezt meg, és mindezek miképpen befolyásolják az alkotmányozás menetét. A kérdőívek visszaküldésének határideje mindenesetre nem volt, az állampolgárok részére való elküldése után pedig két héttel már ismertté is vált az új alkotmány tervezete.

Nem az a jó alkotmányozás, amely minél több állampolgárt von be az alkotmány szabályozási elveinek meghatározásába vagy az alkotmány szövegezésébe. A döntéshozatal e módja nemcsak kaotikus állapotokhoz vezet, de a demokrácia modern alkotmányos felfogásával is összeegyeztethetetlen. Egyrészt ezek a módszerek nem képesek garantálni, hogy az alkotmány tartalmát érintő politikai döntésekben minden állampolgár azonos hatáskokkal vehessen részt (ellentétben a szabad választásokkal, ahol e feltételek biztosítottak), másrészt ilyen eljárásban csak valamiféle többségi elv alapján lehetne dönteni, azaz amit elég sokan követelnek, az jelenjen is meg az alkotmányban. Az alkotmánytörténetben viták hosszú sora mutatja – például a halálbüntetés, az eutanázia, az abortusz kérdésköre vagy éppen a kisebbségek védelme tárgyában –, hogy az egyének és közösségeik alapvető jogait és szabadságát számos esetben éppen a többség akaratával, morális felfogásával szemben kell védelmezni; azaz a személy méltósága a többségi elvet, sőt a népszuverenitást is korlátozza. Ezek a módszerek tehát nem vezetnek sehová, alkalmazásuk pedig nem helyettesíti a konszenzuseresés és a megvitathatóság követelményét.

* * *

Ha a tiltakozások és a belátás ezt nem akadályozzák meg, tavasszal a parlament elfogadja az új alkotmányt. Az alkotmány a politikai nemzet együttélésének normatív alapidokumentuma. Az alkotmányozás eljárásáról fent írt megállapításaink fényében kizárt, hogy ebben az értelemben Magyarország a réginél jobb alkotmányt kapjon.