

Kolláth György:

Új alkotmányra várva

Bevezető és summázat

Arra nézve, hogy mennyire fontos és jelképes lehet egy alkotmány (az akadémiai helyesírási szabályok szerint így, kisbetűvel, hogy a honi megjelenítés már önmagában is jelzésértékű legyen) Magyarországtól 7000 kilométerre, egy szállodában jöttem rá. Igénytelen hotelszoba, ágy, szék, asztal, zuhanyzó (tévé, telefon, légkondi, minibár sehol), ám az éjjeliszekrényen ott pihent két könyv. Az egyik volt a Szent Biblia (hogy-hogynem nagybetűvel), míg a másik az ország Alkotmánya (dettó).

Itthon ilyet még sehol sem láttam. Tapasztaltam viszont kétségbeejtő eseteket. Közjogból vizsgáztattunk pár éve, a delikvens az első kérdést az alkotmány elejéről kapta. Nem felelt. A következő kérdés középtájról érkezett: hallgatás a válasz. Buta kérdés ezután a cenzor részéről: -Végig tetszett olvasni az alkotmányt? Miután bólintott a vizsgázó, jött a mentőkérdés: benne van vajon az alkotmányban a Himnusz? A kínos csendet a vizsgáztatók bólogatása mentette meg: -Igen. -Nos, akkor megmondaná: ki a költő? A tétova felelet felér egy orrbavágással: -Arany János, jaj, dehogy, -Petőfi Sándor! Még mindig nincs vége! -Hátha több szerencséje lesz a zeneszerzővel! -Megvan: Lehár Ferenc, vagy esetleg Kálmán Imre? Tudomásom szerint az illető ma már praktizál.

További szimptómák: egy kvízműsorból nyert, nem reprezentatív felmérés szerint az érettségi előtt álló, nívós diáktársaság kevesebb, mint 15 %-a tudta: kb. kilóra mekkora (hány §-ból áll) a magyar alkotmány. Amikor pedig mentegették a nagy égést, ilyesmiket mondott egyikük: az amerikai alkotmányt tudták volna, ha kell, akár angol nyelven is, de az itthonival nem kerültek kapcsolatba. Nem sokkal jobb a helyzet a felnőtteknél sem. Hovatovább a politikai közbeszéd Jolly Joker értékű megbélyegző kifejezése lesz az „alkotmányellenes” kitétel. Ám anélkül, hogy aki emlegeti, utána nézett volna: mi és mivel ütközik az ő problémája és az alaptörvény koccanása tekintetében. Alkotmányellenes mulasztásnak, hatalommegosztásnak, diszkriminációnak, jogállamiságnak, alapvető jog szabályozhatóságának és védelmének, rendeletalkotásnak gyakran teljesen más tartalmat és értelmet ad a közvélekedés, mint amit annak az Alkotmánybíróság tulajdonít. Túlzott politikai aktivizmus, egyszersmind kudarckerülő lustaság és gyávaság külön-külön és egymásra vetítve is előjön a hétköznapokban. A minap egy államtitkár, kinek sokadszorra is elbukott a törvénye az Alkotmánybíróság előtt, azzal védekezett, hogy a hiba nem nála, hanem az alaptörvényben van, mivel abban csak egy szótag X,Y alapjog, az autonómia pedig nincs is benne. Máskor a 2/3-os döntéshozatal nehézsége a mentegetődző hivatkozás tartós és súlyos rendezetlenség fennállására, így aztán ígéret sincs arra, mikor tesznek rendet pl. a Házzabályok dolgában. Más esetben ugyanakkor a Ház ügyrendi bizottsága valóságos hatáskör nélkül felvállalta az elnökválasztás idején az alaptörvény saját(os) értelmezését, s nem érdekelte, hogy erre az AB-nek volna monopóliuma. Az

aktuális hatalom időről-időre, a politikai érdeke szerint (pl. a gyűlöletbeszéd, meg az ügynökmizéria miatt) átírná az alkotmányt, hogy überelje, egyben kicsesse az AB-ét. Mintha az alkotmány holmi használt papíros volna. Az alkotmány általában legjobban sikerült fejezete, az államfőről szóló rész sem kompakt a választás szabályozása dolgában, és általában is bárhol megkaparjuk, ürök és csontvázak jönnek elő. A magyar közpolitika alkotmányos kultúrája a honi profi-futball lejtmenetére kezd emlékeztetni.

Nemzetközi vonatkozásban sincs túl sok ok büszkeségre. Alig van, ha egyáltalán lesz harmonikus, minőségi összefüggés az EU (momentán parkoló-pályán pihenő) alkotmánya és a honi kódex között. Ezek mennyiségi és minőségi aránya kb. 5:1, -oda. A miénkben még az EU alapelvei sem köszönnek vissza, és gyenge kísérlet sem történt a Közösség gyakran esetjogi rendszerének és a honi poroszos piramisnak az összecsiszolására. A helyzet „belpolitikailag” semmivel sem kedvezőbb. Három idősávban vizsgálva különösen kiütkeznek a hazai alkotmány gyengeségei: múlt, jelen és jövő tekintetében egyaránt. Nagyrészt erről ad elemző áttekintést ez a dolgozat.

Mindezt megelőzi azonban egy nyitó kérdés: mi vajon az alkotmány? Ehelyütt csupán leegyszerűsített magyarázat adható. Mire való az alkotmány? Szemléletesen: az a jog Bibliája. Kibontva: 3 dologra való: a.) bemutatkozás, üzenet, elvi-politikai nyilatkozat, tartós államcél és minőségbiztosítás országnak-világnak állami és társadalmi berendezkedésünkről, alapértékeinkről, b.) a politika-csinálás, a hatalomgyakorlás, a közjogi döntéshozatal kiskatéja szervezeti, személyi és működési vonatkozásban egyaránt, c.) végül az állam és a polgár viszonyának, kapcsolatának, rangsorának, az emberi jogok rendszerének és a rá épülő jogi piramisnak az alapvető kódexe.

Mégis, mikor lesz új alaptörvény? Elméletileg lehet az államszervezeti, államháztartási reform záró-mozzanata is, de meg lehet csinálni koncepcionálisan és szövegszerűen ½-1 év alatt. El(ö)készíteni és átvinni két külön dolog, csak nehogy aktuális bajok mentén, csepegtetve alkotmányozgassanak! Hatályba léptetni ráérne az ország 2010-ben vagy 2012-ben. Reálisan nézve mégis kb. akkor lesz új alaptörvény, amikor Magyarország téli vagy nyári olimpiát rendez! Ma ilyenek az esélyek.

Elemzésem kerete 3 koordináta: múlt, jelen és jövő. Ez a három tényező egyaránt indokolja a változtatást.

I.

A múlt is a teljes körű felülvizsgálat mellett szól. Nem a felszínen, mondjuk pusztán a számozásával, netán másféle politikai ráolvasás szintjén van probléma. Nem az 1936-os „filing” és nem Sztálin, sem 1949, s vele Rákosi „dolgozó népe” okoz gondot. Mi több, még csak nem is a 70-es évek eleje, amikor látványos és látszat-értékű emberi jogi katalógussal bővült az alaptörvény. Hanem, inkább már a 1987-1990 közti időszak mára kifulladás reform-kora követel meg lépéskényszert, mely korszakos, ám részleges változásokat hozott. Az előbbi fémjelzi a rendszerváltónak joggal minősíthető

jogalkotási törvény 1987-ből, majd pedig a kapitalista vállalat teljes jogú kialakítását lehetővé tevő törvény a gazdasági társaságokról 1988-ból. Időrendben ezt követné az ún. EKA, vagyis a rendszerváltozást előkészítő tárgyalás-sorozat, mely (számos törvény, köztük az alkotmány tartalmának felülvizsgálatát elfogadva) a többpártrendszerű szabad választások előkészítésébe torkollott, még 1989-ből. Ez után jött az ún. 4 igenes népszavazás, utána pedig 1990-ben az első szabad választás és az azt követő Antall-Tölgyessy paktum. Mindebből született meg a mai Alkotmány váza, esszenciája, intézményrendszere, §-ainak zöme. Csakhogy, hihetetlenül felgyorsult millióben, több-kevesebb taktikai megfontolás és kiegyezés mentén, kevésbé kiérlelt, politikai kompromisszum született. Annak pedig rohamtempóban adtak, részben jogtörténeti előzményekből, részben import-ötletekből merítve közjogi lenyomatot, ám anélkül, hogy bárki is rendszerelvűen átlátta és összezsírozta volna az egyes elemeket, megoldásokat. Vér nélküli, bársonyos evolúció ment végbe abban a tekintetben, amiben éppen sikerült megegyezni napok-órák alatt. Akkoriban viszont a szerkezet, a szerkesztés, az illeszkedés, a míves kodifikációs munka nem volt fontos, mivel a rendszerváltó-láz tarolt. Ez annak idején jó is volt, és a megoldások zöme bevált. Ugyanakkor mára leült a dolog, napjainkra sokkal inkább már a kijózanodás, mint a beteljesülés hatása, érzete tapasztalható. Hibák, örök, aránytalanságok, naivitások, ellentmondások, szerkesztésbeli rondaságok is felszínre kerültek. Az alkotmány végefelé a 70 §-hoz csapva szinte egy önálló törvény van odabiggyesztve 70/A §-tól 70/K §-ig való számozással. Amúgy, mindenki azt mondja, ez a legfőbb normaköteg. Ez stílusosan kb. olyan, mintha a nagyoperetben a csárdáskirálynő forró-nadrágban pompáznék.

Volt, ami idővel alapintézményként beépült az alaptörvénybe (pl. helyi önkormányzati rendszer, országos népszavazás), míg másról egy-két elkent szó, avagy mondat szól csupán. Bebizonyosodott, hogy az alkotmányos plurális berendezkedés leképezése még nem jól működő, semmiképpen sem összezsírozott, decens demokrácia. A régi felszálló ág és hajtóerő kimúlt, más egyelőre nem lépett a helyébe. Most éppen helyben járunk, sokan csipegetve-csepegtetve alkotmányoznának, ötletszerűen. Sőt: 15 év alatt, ez ideig még csak hiteles mérleg sem készült, ellenben sok tekintetben közjogi patt-helyzet van. Erre példa a választójogi törvény, amely hangsúlyozottan egyszeri alkalomra szól és készült, mégis e szerint választunk 2006-ban is. Négypárti alapon megegyezni ennek valódi, érdemi reformjáról illuzórikusnak látszik. Betokosodnak a gondok, nagyobb számban képződnek problémák, mint születnek rájuk adekvát megoldások.

II.

Az átvezetés adott, íme a jelen: 15 év alatt kiütköztek lényeges gondok-bajok is. Kicsik és nagyok egyaránt, melyeket a parlament nem képes, a mostani AB pedig nem kíván „jog-forradalmárként” kezelni. Betli-katalógus: máig tisztázatlan kategória a hatalom-megosztás. A jelenlegi alaptörvényben az I., a

II., s a III. generációs jogok egybemosva szerepelnek, mi több: az alanyi jog, az állami kötelezettség, s az államcél világosan szétválasztva nincsen. Az Országgyűlésről szóló külön törvény hiányzik, amit a határozatban elfogadott, kihirdetett Házzsabály nem pótol. Parlamenti határozat (belül rendbontó) külső személyre nem is kötelező. Hiába közismert, hogy az ügyészség alapvető normái 30 évvel ezelőttiek, alkotmányosan eltisztázni e jogterületet máig nem sikerült. Csalódnék, aki az alkotmányban a gazdasági, a költségvetési, a közpénzkezelési ügyek alkotmányossági normáit és garanciáit keresné. Az alkotmány teljeséggel adós egy modern, XXI. századi, régiót, kistérséget is szervesen magába illesztő közigazgatás képével. Kiütközik ugyanakkor a közjogi szervezetek, önkormányzatok, s ennek örve alatt a másutt, másoknál követelt kollektív jogok leképezésének a hiánya. Botránnyosra sikeredett az EU-rendjének megfelelő „hatáskör-átruházás” felvizezése, s ez által a belső jog, a nemzetközi jog, és az egyiknek sem igazán számító EU-jog és jogrend befogadásának rendezése. Egyszer még nagy csattanás történhet abból, hogy alkotmányunk nem mondta ki: az EU-jog a honi alaptörvényt nem írhatja felül. A 15 évvel ezelőtti görcsök köszönnek vissza a fegyveres erők békebeli és külhoni felhasználásának kínjai terén. És legfőképpen: az állam és az állampolgár, most már egyszersmind európai polgár kapcsolatának újra nem rendezése elidegenítő, azaz ma sem tudjuk: ki van kiért, kit kell korlátozni a másik védelmében és érdekében. Ahhoz, amihez a polgárnak elméletben alkotmányos – sérthetetlen és elidegeníthetetlen – joga volna, vajon érdemben köze is van, vagy lesz nemsokára?

Számos további, kulcsfontosságú dolog sincs korszerűen kimunkálva: pl. nincsen modern megoldás a jogalkotás eljárási rendjére, felelősségi viszonyaira, garanciáira nézve. Nem készült el az AB-törvény továbbfejlesztése, az ügyrendet is ide értve, ezért megütközést kelthet, mennyire kevés szabály, biztosíték van az alkotmányban magáról az AB-ről. Ugyanez más alkotmányos fejezetről is elmondható. Máig nincsen petíciós jogi törvény. Még nagyobb gond egy lappangó, mégis tetten érhető törekvés: taktikai, kényelmi megfontolásból időnként a kormányok próbálkoznak egy-egy rendszerváltó-szabadságjogi törvény visszább nyesegetésével (pl. a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság terén). Általában is a terrorizmus, s a szervezett bűnözés elleni elleni fellépés a szabadságjogok korlátozását, leértékelését hozza, mégpedig nem időlegesen, nem arányosan, nem kellő civil kontroll mellett. A komplex megelőzés helyett sokkal inkább a rendvédelmi-hatósági jogbővítés megy, kellő számadással sem mindig kísérve.

A demokratikus kibontakozás szemlélete gyorsan leállt a 90-es évek közepére, helyébe a kormányzati cselekvőképesség túlhangsúlyozása lépett. A képviseleti demokrácia 15 éve nagyrészt mozdulatlan mezőnye, a politikai osztály közben beágyazódott, be is betonozódott, ám elidegenedett, néha gyerekes dacreakciókkal szórakoztatja magát és ellenfelét, miközben a versenyképesség, a dinamizmus, a kompromisszumkészség, a probléma-megoldó képesség alászállt.

Az is baj, hogy nem csupán a normák maradtak érintetlenek, hanem a politikai kultúra, az együttműködés, az értéként tisztel és betartott demokratikus szokásrend is hadilábon áll. Van egy-két évekig aszalt, kudarcra hangszerel slágertéma: kettős állampolgárság, kollektív jogok, a diszkrimináció üldözése mindenekfelett, akár úgy is, hogy ha nincs, akkor ki kell találni. Mindehhez képest pedig gumicsontként odadobható a publikum elé pár közjogi ötletelés: pl. az államfő-választás módja, az egy vagy kettő kamara és a kisebb parlament. Mindez valójában komplex rendeznivaló volna, elsődlegesen minőségi, nem pedig mennyiségi karakterrel. Szemezgetve, resztlíkre bontva nem sok értelme volna még ezek esetében sem a változtatásnak.

Jól működő, hozzáértően kormányzott országban fejlett, az EU szakpolitikája által is hitelesített monitoring-rendszer működik. Abból nyernek hiteles tapasztalatokat, s a döntésnél gazdasági és társadalmi hatásvizsgálat is kéznél van. Itthon ebből nem kap teret szinte semmi, majd minden ezért csak kampánytéma, eseti, sajtóízü próbálkozás. Ezért is lehet állóháború csaknem mindenből, ami 2/3-os ügy. Ezért nem mernek igényesen, elemzően foglalkozni az állampolgári kötelezettségek helyzetével és perspektíváival. Ez okból ér vajmi keveset az emberi méltóság és a pivacy a mindennapokban. Emiatt nincsen bizalmi elv, s ezért érnek az égig az ügyfelek eljárási terhei sőt macerái. Ilyenfajta okból szólam ma még csupán, hogy a sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapjogok felette állnak még a parlamentnek is. Jellemző: amikor pedig az AB 6 elemből álló alapjogi tesztet dolgozott ki, norma abból sem lett, így aztán az életben alig van esély belőle kettőnek érvényt szerezni: úgy, mint szükségesség, arányosság. Hasonló a helyzet a jogállamiság belső összetevőivel is: pl. jogbiztonság, kiszámíthatóság, normavilágosság, szerzett jogok védelme, stb. Már nem-még nem helyzet van a XXI. század elején: végérvényesen kijöttünk az átkosból, de nem érkezünk el még a valódi, jogállami piacgazdaság plurális demokráciájába, csak a modell emlékeztet arra. A színtér, a díszlet azonban nem elég.

III.

A jövő is a tennivalókra int. Nemigen vagyunk felkészülve az EU-jog automatikus, illetve több lépcsőben is történő befogadására. Erre intett pedig rögtön 2004 májusában a vám-amnesztia balkézről történő, kétségbeesett tudomásul vétele. Hasonló intő (jel) volna, lehetne a teljes-áru túlmunka-kifizetés terén hozott EU-irányelv honi bírósági akceptálása is. Késik a felébredés. Hiányoznak a markáns, korszerű alkotmányos tételek, fejezetek egy-egy súlyponti területről, és hiányzik a hozzájuk illeszkedő jogi alépítmény is (modern Btk., Ptk. stb.). A jogi kodifikáció a magyar államélet beteg állatorvosi lova. Penetrás humorral azt mondhatnók: a kiszámíthatóság immár jogállami követelmény, sajnos, a beszámíthatóság még nem az. Friss, európai gondolkodásmód és adekvát jogállami cselekvés, s vele konform felelősségi rend sem fent, sem lent nemigen tapasztalható. Az EU négy fő alapelve (nem csupán Luxemburgban) bírósági zsinórmérték lesz, úgyszintén az EU

versenyjoga, mi mégis mintha állva néznénk ezt. Az EU alkotmányos szerződése – a népszuverenitás létező fokmérőjeként is – pillanatnyilag takarékon áll, ám nehogy emiatt bárki kárörömmel triumfáljon: mondván, hogy ami nem megy, azt nem kell erőltetni. Ellenkezőleg: adódnék most a számunkra egy kegyelmi időszak a felzárkózásra. Átemelhetnénk az EU-alkotmányból a miénkbe pl. alapvető tételként a joggal való visszaélés tilalmát, mellyel itthon egyelőre a polgári jog és egy-két AB-határozat küszködik csupán. Az EU-ban lassan majdnem mindenre lesz szak-politika, un. policy, az pedig felül fogja írni a honi kétharmados törvényt is, akár tetszik ez a parlamenti patkóban, akár nem. Ebből, az európai versenyképességet favorizáló nézőpontból kellene megvizsgálni a közigazgatás strukturális, kooperációs, modernizációs és másféle problematikáját, továbbá a régiókat lefedő parlamenti II. kamara indokoltságát is. Majdnem mindent érdemes volna átszűrni az EU-jelenlétünk prizmáján, azzal, hogy hol és miként fordítható az előnyünkre. Kevés nyomát látni egyelőre az ilyen hozzáállásnak.

Új Alkotmány kell az EU-alkotmány vitán felüli és pár éven belül szükségképpen sorra kerülő elfogadása okán is. Lám, Európában még kockázatot is vállalva tisztelik a népfelséget, nem csak használják. Nyilvánvaló: egy ilyen módon kimunkált, majd megerősített Alkotmány stabilitást hozna, nyugalmat a közállapotokra, közügyekre nézve. Ugyanakkor látni kell: az EU leginkább és még további, évtizedeken átívelő karaktere szerint döntően gazdasági-pénzügyi-kereskedelmi-civiljogi-fogyasztói, azaz magánjogi egységet, húzóerőt kínál és képvisel, e tárgykörben harmonizál. Nem várható az EU-tól, hogy alkotmányossági, közjogi viszonyainkat is modellezze, elrendezze, fejlessze. Ez utóbbiakat magunknak kell kézbe vennünk, rendbe tennünk, s ez versenyképességünknek mind kritikussabb és fontosabb tényezője, feltétele.

Zárásul

Törődjünk bele abba, hogy a perfekt módon beiktatott EU-Alkotmány meglesz két-három év múlva, a honi új pedig talán csak egy negyed évszázad alatt készül el? Mindegy, nem számít?! Dehogysis! Volna egy optimista példabeszédem. Az ötvenes évek legelején, a sötét terror idején pár kiemelkedő jogász koponya látta, hogy az állampolgár nem maradhat olyan kiszolgáltatott a közhatalomnak, mint volt az ÁVÓ dülása idején. Megcsinálták tehát az államigazgatási eljárási kódexet, amely valamelyest a törvényhez kötötte, kicsit visszább vette az adminisztratív hatalmat az ügyfél felett. '56 után az ország gyors konszolidációját elősegítette, hogy volt az íróasztal-fiókban egy ilyen törvény-szöveg, ki lehetett vele állni ország-világ elé. Most sem üres az íróasztal-fiók, csupán a politikusi nyilatkozatok, mellébeszélések, irigykedő kioktatások üresek. Közjogilag is versenyképesnek kellene lennünk az EU-ban. Magunk dolga itthon élhető, modern, versenyképes köz(jogi)állapotokat teremteni. Ehhez négy évnél hosszabb ciklusokat átfogó vízió is kellhet. 200 éve volt: Szabadság, Testvériség, Egyenlőség. Hát ma? Talán ezek: Emberi Méltóság, Biztonság, Esélyteremtő Szolidaritás. Alapértékek, igazodási pontok, lehetséges

alkotmányos fundamentumok, építőkockák válhatnának belőlük. Kár, hogy pont' ilyenekről nem folyik közbeszéd.

Végül: van, aki szerint nem kell csinálni itt semmit sem, nehogy már kultúrharc legyen még ebből is. Van többé-kevésbé működőképes alkotmányunk, vannak polgárok és közhatóságok, jár a villamos, mi itt a baj? Választ egy záró hasonlat adhat. Egy tv-műsort ma már az ország 80-90%-a színesben néz, kb. 8-10 %-nyi tóparti horgász, éjjeliőr, ügyeletes fekete-fehérben, 5-8 %-nyi ember pedig projektoron, kivetítőn vagy plazma-tévén. Mármost, ugyanazt látják és hallják monóban, illetve sztereóban, mégsem ugyanúgy élvezik: a különbség a minőségben, a korszerűségben, a színvonalban van. A mi mostani alkotmányunk kvázi fekete-fehér tv, mondjuk egy öreg Junoszty. Miért érnénk be a satnyával, ha jó is lehet.

Zorán nótájából való idézet: langyos a sör, de nekünk így is jó, de jobb nem is jár, ha nekünk így is jó. Ez az igazi gubanc, egyben a valódi kihívás.