

Sólyom László

---

Nyitó előadás

Tisztelt Konferencia!

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság alkotmány-konceptióját üdvözlünk kell. A „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” című anyag választ ad az utóbbi hónapok égető gondjára: vajon a sorozatos alkotmánymódosítások szelleme, az abban megjelenő, jogállami gyakorlatunktól idegen hozzáállás az alkotmányhoz és az alkotmányossághoz megjelenik-e az új alkotmányban is? A skolasztikusok bevett fordulatával szólva videtur quod non. A szabályozási elvek szinte tankönyvi tisztasággal a közös európai alkotmányos hagyomány jegyében állnak – amelynek húsz éve Magyarország is része és formálója. Ám semmiképpen nem beszélnek konzervatív fordulatról. Még kevésbé lehet a forradalmak ismétlődő forgatókönyvét felidézni, amikor a nagy megrázkódtatás után a nyakazó gépet elviszik, és előjönnek az öreg bürokraták, akik tudják, hogyan kell egy működőképes államot berendezni. Itt ugyanis ugyanaz a képviselő, aki délelőtt megszavazta az aktuális alkotmánymódosítást, délután egész más hozzáállással fogott az alkotmány írásához. Legkevésbé sem szeretnék ellentétet konstruálni. A feloldást a kormánypárti kommunikáció kínálja, amely a nyári és őszi alkotmánymódosításokat ideiglenes, szükség diktálta aktusoknak nevezte. A koncepció mögött tehát az 1848-tól élő hagyomány, a szabadság és a jogállami megszakások elnémíthatatlan ereje van.

A hagyományba illeszkedés természetesen nem gátolta az alkotmány-előkészítő bizottságot abban, hogy az új alkotmány új voltát demonstráló – elsősorban közösségi – értékeket feltűnő erővel megjelenítse – lásd a családot, a házasságot, a nemzet hangsúlyos és ismételt szerepeltetését. A parlamenti bizottság szükségesnek látta külön előrebocsátani, hogy a preambulum kifejezett értékdeklarációi akkor kapnak valódi súlyt, ha a normatív rendelkezésekben visszatükröződnek. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság kezdetektől vallott felfogásával, amely szerint az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat; továbbá azzal az állandó gyakorlattal is, hogy az alkotmány értéktartalmát az egyes alapjogok és alapintézmények keretében,

---

\* Sólyom László – jogtudós, egyetemi tanár, a Magyar Köztársaság volt elnöke, az Alkotmánybíróság volt elnöke.

azok tartalmaként kell kifejezni. A bizottság állásfoglalása tehát nagyon szerencsés a tekintetben, hogy az értékek és a normatív rendelkezések egymásra vonatkoztatásával lehetőséget teremt arra, hogy az alkotmányértelmezés két szélsősége között majd egyensúlyozni lehessen, ti. a pusztá értékekre hivatkozó, ideologikus értelmezés, illetve a teljesen formalista alkotmányértelmezés között. Erre az egyensúlyozásra ugyanis mindig szükség van, és a körülményektől függ, melyiket kell hangsúlyozni. A forradalmi hevület igazságosságra és más értékekre alapozó túlzásai ellen a formális garanciákat kell hangsúlyozni, míg a pusztá formalizmussal magát igazoló hatalom ellenében az értéktartalom emelkedik az alkotmányosságot megóvó jelentőségre. Alkotmányjogunk fejlettségének szintjén nincs szükség természetjogias hivatkozásokra ahhoz, hogy technikai űrt töltsenek ki velük. Az egyes alapjogok értéktartalmának kifejtésével maradhat az alkotmányértelmezés – és így államéletünk is – szakmailag és nemzetközileg diskurzusképes területen.

A bizottság idézett figyelmeztetéséből, és az eddigi ideológiai színezetű vitákból is, amelyek a preambulum tartalma körül folytak, az olvasható ki, hogy az alkotmányozó minden értékelkötelezettsége mellett is megőrzi az alkotmány ideológia-mentességét. A legszélesebb elfogadhatóságra törekszik, és ezért tartózkodik az egyoldalúságtól. Ott is tehát, ahol például kifejezett vallási hivatkozást terveznek – lásd a preambulum hivatkozását Istenre –, azonnal szövegszerű ellensúlyt iktatnának be a nem-hívók befogadására.

A kifejezett transzcendens hivatkozásokhoz azt jegyzem még meg, hogy azok az európai alkotmányokban nagyon is konkrét történelmi tartalmat hordoznak. Más történelmi háttere és jelentősége van a Szentháromsággal vagy Istennel kezdődő alkotmánynak Görögországban, Írországban és Lengyelországban, miközben mindegyikükben közös az egyház és a vallás szerepe az adott nép nemzeti identitásában és függetlenségi harcaiban. Analógiát számunkra én leginkább a magyar nemzet egységének közvetlen kifejezésében látok.

Tisztelt Konferencia!

Miért volt érdemes elidőzni az alkotmány-előkészítő bizottság egy mondatánál? Azért, mert ettől, az Országgyűlés elé terjesztett dokumentumtól kezdve már a jövő alkotmány keletkezés-történetének olyan okmányai között járunk, amelyeknek szerepe lehet később az alkotmányértelmezésben, amikor majd a jogalkotó eredeti szándékát kutatják.

Ez az előterjesztés másrészt tanú lesz arra, hogy az alkotmányozás a közös európai hagyomány alapjáról indult el.

Hogy ugyanis ezen az úton marad-e, az mindezek alapján egy kívánatos és pártolandó lehetőség – de csupán az egyik lehetőség. Még nem tudhatjuk, milyen lesz az az alkotmánykoncepció, amelyet majd az Országgyűlés elfogad, és hogy az

ennek alapján készült normaszöveg az alkotmány parlamenti vitájában mennyit és hogyan változik. Annak idején a Kerekasztalnál elfogadott szövegbe, a megállapodás ellenére, belenyúltak a képviselők; az 1996-os alkotmányozás fura csattanója is közismert. Most nem is a politika kiszámíthatatlan lépéseiről szeretnék beszélni, hanem azokról a változtatásokról, amelyekre a most benyújtott szabályozás-elvek, ha nem is bátorítást, de kifejezetten lehetőséget adnak. Ezek a lépések pedig, sajnos, visszalépések az európai alkotmányos szinttől.

Az alkotmánykoncepció kétféleképpen is okot ad ilyen aggodalomra. Egyrészt azzal, hogy alapvető kérdéseket egyszerűen nyitva hagy – mint például az alkotmánybíróság jövője helyzetét. Ezzel királyi utat kínál egyszer már túlhaladott elképzeléseknek. Másrészt nem egyszer olyan visszatérő, makacs elképzelésekre ütköztünk, amelyek már 1989-ben és 1995-ben is napirenden voltak – méghezváz jellemzően az MSZMP, illetve az MSZP javaslatoként. Ilyen például az alapjogkorlátozás módszertana, amelyre még visszatérek. Nem szeretnék azzal ízetlenkedni, hogy a reform-kommunisták nem csupán szimbolikusan, a miniszterelnök tanácsadó testületébe tértek vissza, hanem egykori gondolataik is népszerűek lettek az alkotmányozók között. A reform-kommunisták akartak valódi alkotmánybíróság helyett egy jobb kiadású alkotmányjogi tanácsot, törvénymegsemmisítési jogkör nélkül, ők akarták a parlamenttel megválasztatni a testület elnökét. Az ő ötletük volt az alkotmányerejű törvény. És jellemző államszocialista koncepció a parlament mindenek feletti hatalma, amely nem tűr meg semmilyen valódi kontrollt. Ha ezek és a hasonló koncepciók győztek volna, nem lett volna valódi rendszerváltás. Ismétlem, ezeknek a gondolatoknak újraéledését nem hatalmi pozíciókhoz, a meglévő hatalmi monopólium védelméhez kötöm, hanem jóhiszeműen annak tudom be, hogy az alkotmányozó nem mélyedt el az alkotmányfejlődés történetében 1990 óta, nem gondolta végig, hogy ezekre az elképzelésekre a politika, illetve az alkotmánybíróság azóta milyen válaszokat adott. De arra a veszélyre figyelmeztetnem kell, hogy a rendszerváltás előtti alkotmányozási koncepciók újraélesztése, ha nem is rendszervisszaváltáshoz vezet, de bizonyosan letéréshez az eddigi európai útról.

Tisztelt Konferencia!

A következőkben az alkotmány szabályozási elveinek rendszerét követve csupán néhány olyan részre szeretném felhívni a figyelmet, amelyek alaposabb meggondolást igényelnek, mert éppen az említett európai/nem európai utélagazásnál fekszenek, ahol választani kell.

Egy alkotmányban minden szónak nagy jelentősége van. De mivel nem normaszövegről van szó, itt és most nem kell a pontos fogalmazással és a szerkesztéssel foglalkoznunk, noha ezek is felvetnek elvi kérdéseket. (Lásd már az alapvető rendelkezésekben a nép és a politikai nemzet azonosítását, és az egyenlő

méltóság korlátozását a politikai nemzet tagjaira.) Ezekre természetesen nagy gondot kell majd fordítani.

Ami az alkotmány javasolt szerkezetét illeti, az nemcsak a fejezetek sorrendjét jelenti, hanem magának az alkotmánynak a helyét a jogrendszerben, különös tekintettel a külön jogforrási szintként bevezetni javasolt ún. sarkalatos törvényekre. A szűken vett szerkezetet illetően csakis helyeselhető az alapvető jogokat tartalmazó fejezetnek az államszervezeti rész elé hozása.

Az ún. sarkalatos törvényeknél azonban kísért 1989 szelleme, még hozzá a rossz szelleme. Akkor a részletszabályok kidolgozásának ún. alkotmányerejű törvényekre utalását nemcsak az 1989-ben valóban fennálló, és időben is sürgető alkotmányozási kényszer motiválta. Mivel egyik fél sem tudhatta, győz-e majd a szabad választásokon, mindkettő a legteljesebb konszenzuskényszer akarta fenntartani a jövőre, mintegy folytatva és permanenssé téve a közös alkotmányozást. Fél év alatt kiderült, hogy ez a megoldás lehetetlenné teszi a kormányzást – az új parlament első dolga volt eltörölni az alkotmányerejű törvények kategóriáját. Helyébe az SZDSZ pillanatnyi igényeit tükröző, vagyis elvileg véletlenszerű kétharmados törvények szűkebb köre lépett.

Ma azonban semmi sem kényszerít arra, hogy az alapjogok és az intézmények alapvető garanciáit ne az alkotmányba foglalják, annál kevésbé, mert ezek már jól ismertek és begyakoroltak. Ebből nem szabad engedni. Másrészt komikus is, amikor egy a többségi elvet hirdető párt és koncepció ilyen nagy teret ad a konszenzusos törvényhozásnak. Bár számuk több mint tízzel csökken, mind a kieső, mind a megmaradó kétharmados törvények véletlenszerűek.

Az elvi probléma azonban a sarkalatos törvények jogforrási rangjának tisztázatlansága. A koncepció szerint ezek „a többi jogszabály közül kiemelkednek”. Vajon mit jelent ez? A javaslat szerint a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata kell elfogadásukhoz – ez tehát nem az alkotmányozó hatalom megnyilvánulási szintje. De hát tudnivaló, hogy az Alkotmánybíróság már 1993-ban a hatékony kormányzás segítségére sietett, és jelentősen lazított a konszenzuskényszeren, amennyiben kimondta, hogy ezekben a törvényekben is csak a védelem irányát és alapvető garanciáit kell kétharmaddal megszavazni. Még fontosabb, hogy az Alkotmánybíróság leszögezte: a kétharmados törvények egyenrangúak a többi törvénnyel, csupán elfogadási eljárásuk más. Azaz törvény és törvény között nincs különbség. Mi tehát ez a visszalépés az alkotmánykonceptióban? A helyes irány inkább a kétharmados törvények megszüntetése lenne. Ez persze ellentétes lenne a mag-alkotmány eredeti elképzelésével. De hát a benyújtott koncepció már régen nem „mag”, hanem egy, a legfontosabb garanciákat és részleteket tartalmazó, rövid alkotmány terve.

Váratlan módon az alapjogok korlátozásának szabálya is az 1989-ben, és a Hornféle alkotmányozásban is makacsul visszahozott szocialista elképzeléshez tér vissza. Mintha nem győzött volna ezzel szemben a Kerekasztalnál az ellenzék javaslata, majd amikor az elfogadott szöveggel szemben mégis ezt írta be a kommunista

többség 1989 októberében az alkotmányba, nem állította volna azonnal helyre az új országgyűlés az ellenzék szövegét 1990 nyarán. Visszatért volna a szocialista szöveg 1996-ban – s most újra itt van a Fidesz tervezetében.

A koncepció szerint az alapvető jogok gyakorlásának szabályait törvény állapítja meg, amely lényeges tartalmukat nem korlátozhatja. „Ha az Alkotmány kivételt nem tesz, az alapvető jogok korlátozásának mások jó hírneve vagy más alapvető jogainak védelme, a nemzet biztonsága, a közbiztonság, a közegészség, az erkölcsök védelme érdekében, e célok eléréséhez szükséges mértékben lehet helye.” Látható, hogy itt a nemzetközi emberi jogi egyezményekben nagy nehezen kialakult és szokásos korlátozó okokról van szó. Csakhogy az 1989-es szocialista átvételtől kezdve a mai koncepcióig mindig kihagyták a szabály lelkét, a legfontosabb feltételt. Ti. a felsorolt okokból is csak akkor engedhető meg az alapjog korlátozása, ha e javak védelme „egy demokratikus társadalomban szükséges”. Ez az a klauzula, amelynek keretében az ügydöntő mérlegelés folyik, ez vezetett a strasbourgi bíróság hatására Európában egységes alapjog-korlátozási módszerre, amely az arányosság kritériumán nyugszik. A bizottság javasolta szükséges mérték nem elég, s nem pótolja az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában kidolgozott feltételeket. Ezek szerint ugyanis az alapjog korlátozása akkor engedhető meg alkotmányosan, ha kényszerítő okból és arányosan történik; az arányosság pedig magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát. Ennek kellene megjelennie az alkotmányban.

Most nem bocsátkozhatunk az ún. lényeges tartalom nagyon is szubjektív és relatív, vagyis lényegében szimbolikus voltaiba, és nem foglalkozhatunk azzal sem, hogy húsz év alatt a különféle alapjogok tekintetében különböző szigorúságú mércék szilárdultak meg – lásd a szinte abszolút büntetőjogi garanciákat és a meglehetősen viszonylagos tulajdonvédelmet. De arra éppen a korhangulat miatt figyelmeztetnem kell, hogy súlyosan félrevezető és veszélyes lenne jogkorlátozás igazolását látni csupán a nemzetbiztonság, közérkölc és más közérdekek védelmében. Hadd hivatkozzam az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely az ilyen általános közjavakra hivatkozást a legkisebb súlyú korlátozó érvek tartotta, és megkívánta konkrét alanyi jogok sérelmét, vagy legalább fenyegetettségét. Szándékosan időztem el előadásom elején az általános értékek és a konkrét alapjogok viszonyánál, és itt is oda térek vissza, hogy az általános javakra – a közrendre, közérkölcsekre, közérdekekre – hivatkozás túlsúlyba jutása az alapjogvédelmet a politikai mérlegelésnek szolgáltatja ki. Veszélyes utat nyit tehát a koncepció visszatérése egy túlhaladott és hiányos, a nemzetközi mérce alatti szabályhoz. Legyünk már egyszer hűek 1989-ben sikeres jogvédő önmagunkhoz!

Rátérve az intézmények alkotmányi szabályozására, a legáltalánosabb kérdés a hatalmi ágak viszonya, kiegyensúlyozottságuk a parlament túlsúlya helyett; illetve, még általánosabban, a rendszer stabilitása. Ez utóbbit – a választási ciklusok kitöltését például – nagy értéknek tartottuk régebben, noha kormánypárton

belüli kormányválságokban volt részünk. Most meg kell fizetni annak az árát, hogy a választások előtt bizonyos témákat népszerűsítettek és melegen tartottak – ilyen a kétkamarás parlament, vagy a stabilitást befolyásoló újdonságok: a konstruktív bizalmatlanság megszüntetése, vagy az államfő joga a parlament feloszlására. Egyik sem elvi kérdés, mindegyik kétélű eszköz. Az alkotmányozó hatalmi logikája dönti majd el sorsukat.

Van azonban egy elvi, tartalmi és a rendszer jellegét meghatározó téma: a törvényhozás fölötti alkotmányossági kontroll kérdése, illetve az alapjogok bírósági védelme. Magyarul: kikényszeríthető-e az alkotmány betartása. Konkrétan a magyar alkotmánybíráskodás sorsáról van szó. Ezt a jövőbeni alkotmány szabályozási elvei teljesen nyitva hagyják, azaz itt hiányzik az elv. Az a kitétel, hogy az alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, és alkotmányellenesség esetén megállapítja a jogkövetkezményeket, mindent megenged. Lehetővé teszi a jelenlegi helyzet fenntartását, lehetővé tesz egy alapos átalakítást, amely azonban az alkotmánybíráskodás lényegét, a törvények feletti alkotmányossági ellenőrzést nem érinti, és lehetővé teszi a voltaképpen alkotmánybíráskodás megszüntetését is.

Az 1989-es szocialista koncepciókhoz tér vissza, aki a nép által választott parlament felülbíráhatatlanságára hivatkozva elvenné az alkotmánybíróságtól az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének jogát. Mivel az európai alkotmánybíróságok konszenzusa értelmében csak az a független testület alkotmánybíróság, amelynek törvény-megsemmisítési joga van, e jogkör elvétele megszüntetné az alkotmánybíráskodást Magyarországon. Bármiféle pótlék a kádári alkotmányjogi tanács szintjére való visszaesést jelentené.

Emellett a visszaesés mellett kiesnénk az európai fejlődés irányából is, amelynek pedig a kilencvenes években zászlóvivője és nemzetközileg elismert példája voltunk. Kell-e emlékeztetni az európai alkotmánybíróságok három nemzedékére, vagyis arra, hogy Európa demokratizálódását az alkotmánybíróságok felállítása fémjelezte minden diktatúrától megszabadult országban? Kell-e emlékeztetni arra, hogy a törvényhozás feletti alkotmányossági kontroll szükségességét az alkotmánybíráskodás rohamos terjedése jelezte az egész világon az utóbbi húsz évben? Idézzem-e fel a Velencei Bizottság tagjaként szerzett tapasztalatomat, amikor az Európa Tanács minden jelentkező állam demokratikus minőségéhez szükségesnek látta egy széles körben hozzáférhető alkotmánybíróság létét, és a Velencei Bizottságot kérte fel a tényleges működés vizsgálatára?

Igaz, hogy vannak Európában az általánossá vált osztrák-német modelltől eltérő kísérletek. Ezek azonban, mint például a francia Alkotmánytanács, zsákutcának bizonyultak. A francia Alkotmánytanács utóbbi húsz évét a heves emancipációs küzdelem jellemezte: harc az európai alkotmánybírósági szabványhoz való hasonulásért, amely végül 2008-ban célba ért. Az Alkotmány megadta az utólagos normakontroll és a törvénymegsemmisítés jogát az Alkotmánytanácsnak. Így a

francia példára való hivatkozás esedik. De más, kezdetben korlátozott jogkörű testületek is, mint a lengyel Tribunal, végül teljes európai alkotmánybírósággá váltak.

Teljesen más egy esetleg korlátozott jogkörrel indító első lépés, mint a visszalépés a már működő, teljes alkotmánybíráskodástól. Ez utóbbi nem az európai út. Ez a kazah út. Ott minősítették vissza a működő alkotmánybíróságot csakis előzetes normakontrollt végző bírósággá – s ez bizony nem az ország demokratizálásának egy állomása volt. Az eredetileg teljes jogkörű alkotmánybíróság beolvasztására a legfelső bíróságba pedig Kirgízia tett több kísérletet is, még népszavazást is akartak tartani róla. Jelenleg Kirgíziában az alkotmánybírókat éppen bíróság elé állítják, hivatali hatalmukkal való visszaélés címén. Olyan államokban, amelyek közé tartozni akarunk, az alkotmánybíráskodás leépítésére nem volt példa.

Utólagos normakontrollra feltétlenül szükség van. A törvényekbe óhatatlanul bekerülnek alkotmányellenes rendelkezések is. Ezekről jogállamban meg kell védeni az államot és az embereket is. Hasonlóan szükség van az alapjogok bírói védelmére, azaz az alkotmány kikényszeríthetőségére is. A preventív normakontroll hasznos, de ezeket az alapfeladatokat nem tudja elvégezni.

Ez lesz az új alkotmány legfontosabb választása. Az egyik út az európai út folytatása. A másik út a múltba, és a szovjet utódállamok legrosszabb fejleményeinek irányába visz.

Az európai úton maradva természetesen jelentős átalakítások lehetségesek. Meg lehet tárgyalni, vajon a bárki által, konkrét jogsérelem nélkül indítványozható utólagos normakontroll ellátja-e még a rendszerváltás után kétségkívül hasznos szerepét. Vajon az alapjogok védelme, amely nélkülözhetetlen, ma nem inkább a valódi, egyedül alkotmányjogi panasz bevezetését kívánja-e meg. Meg lehet szabályozni az Alkotmánybíróságot a fő feladata mellé rakódott hatásköreitől, mint ahogy azt, helyesen, az önkormányzati rendeletek törvényessége fölötti bírói ellenőrzés bevezetése tenné. Az azonban egyértelmű, hol válik el az európai út és a kazah út, amely nálunk ráadásul jól ismert a Kádár-rendszerből.

Tisztelt Konferencia!

Befejezésül még egy megjegyzés az alkotmány-előkészítő bizottság igen szigorú javaslatához az alkotmánymódosításról. A két egymást követő Országgyűlés általi elfogadás legfeljebb egy új alkotmány meghozásához lenne meggondolandó – az alkotmány módosítását viszont gyakorlatilag, ha nem is lehetetlenné, de valószínűtlenné tenné. Pedig korrekciókra időről időre szükség van. Nem az elfogadást, sokkal inkább az alkotmány módosítására tett javaslatok előterjesztését kellene szigorítani. Az alkotmány rangját veszi semmibe, ha a módosítási javaslatnak még a rendes törvényalkotás útját sem kell bejárnia, mint ahogy ez most szokásossá vált.

Tisztelt Konferencia!

Ne legyünk optikai csalódás áldozatai! Dicsérni jöttem az alkotmánykonceptiót, nem temetni. Valóban az európai alkotmányosság értékeinek megőrzését, az e melletti elkötelezettséget olvasom ki belőle. Éppen ennek az elkötelezettségnek a jegyében van azonban égető szükség arra, hogy felhívjam a figyelmet a kockázatos pontokra, az útelágazásokra. Megjegyzéseim tehát már a koncepció parlamenti vitájának szólnak.

A jövőző alkotmány minősége mindnyájunk ügye, fogyatkozásait az ország, és nemzedékek szenvedhetik meg.

Ezért fontos, hogy mint az eddigi konferenciákon, a jogászság érveljen amellett, és gyakoroljon nyomást annak érdekében, hogy ne térjünk le az európai útról, hogy új alkotmányunk a közös európai alkotmányos hagyomány része maradjon.