

Kerekasztalon az új Alaptörvény

Az Alaptörvény megalkotása óta egyre mélyebb és letisztultabb szakmai diskurzus van folyamatban, amelynek a Magyar Közigazgatás is fórumot ad.

A Nemzeti Közigazgatási Intézetben 2011. május 11-én rendezett kerekasztal-beszélgetés résztvevői a közjog professzorai: Kukorelli István, Torma András, Müller György, Gellér Balázs, Patyi András és Cserny Ákos alkotmányjogász. Az Intézet főigazgatójának moderálásával lezajlott beszélgetés főbb kérdései a következők voltak:

Milyen közjogi igény áll az Alaptörvény megalkotása mögött? Megfeleltethető-e az Alaptörvény nemzetközi összehasonlításban valamilyen modellnek vagy egy sajátos magyar modelltől beszélhetünk? Mi a közjogi jelentősége az Alaptörvény preambulumának?

Hogyan értékelhetőek az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezések, erősödött vagy gyengült az alkotmányvédelem intézményrendszere az Alaptörvény által?

Melyek a hatalommegosztás új határvonalai az Alaptörvényben? 2012-től hivatkozhatunk-e a hatályon kívül helyezett Alkotmányt 1989–2011-ig értelmező alkotmánybíróági határozatokra?

Milyen közjogi igény áll az Alaptörvény megalkotása mögött?

Müller György: Véleményem szerint alkotmányozási kényszerhelyzetről nem beszélhetünk. 1989–1990-ben kialakult Magyarországon egy működőképes állam, jogállami berendezkedés, ez funkcionál jelenleg is. 2010-ben azonban a választások eredményeként alkotmányozási helyzet keletkezett, amellyel a kétharmaddal kormányzó pártszövetség élt. Ugyanakkor évről évre világosabbá váltak az 1989–90-es alkotmányszöveg komoly hiányosságai; ilyen szempontból a korrekció igénye okkal merült minden parlamenti ciklusban. Nem csak arról a problémáról van szó, hogy az Al-

kotmány az 1949. évi XX. törvény címet viseli, amely egyszerűen megváltoztatható.

A kormányzati viszonyok témaköréből emelek ki néhány tartalmi kérdést. Mindenki tudja, hogy Magyarországon 1990 óta miniszterelnöki kormány van. A miniszterelnök funkcióját mégis az ülésvezetésben definiálja a magyar Alkotmány: a miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, mintha nem miniszterelnöki kormány lenne, hanem egy másik modell, amikor a kormányfő csak első az egyenlők között. Egy másik példa: a Kormány még mindig rendelkezik egy látszólag nagyon fontos hatáskörrel, mert minden államigazgatási szerv aktusát felülvizsgálhatja. Ez is a régi szövegből maradt, közben a bírói út miatt teljesen kiüresedett a jogkör. Az utolsó példám komoly kérdéskör, amellyel egyébként Schmidt Péter foglalkozott több tanulmányában. A Parlament és a Kormány viszonya egészen furcsán jelenik meg az alkotmányszövegben. Azt mondja a jelenlegi Alkotmány, hogy a Parlament határozza meg a kormányzás irányát és szervezetét, mintha a Parlamentnek lenne kormánya, mintha a Parlament alá lenne rendelve a kormány, és a hatalmi ágak szétválasztása helyett fennállna az államhatalom egysége, ami már rég túlhaladott, és nem is így van. Sok hibája van tehát a hatályos Alkotmánynak, benne ragadtak avított szövegek. Ennek ellenére, az 1989-es találó mondás, miszerint a '49-es Alkotmányból nem maradt több, minthogy Budapest az ország fővárosa, a változtatások szellemiségét illetően igaz.

Torma András: Úgy gondolom, hogy alkotmányozási kényszerhelyzet volt Magyarországon. 1989 őszén az *Új alkotmányt Magyarországnak* című írásomban ezt már leírtam. Szubjektív és objektív okai is voltak annak, hogy Magyarország alkotmányozási kényszerhelyzetben volt. A szubjektív ok maga az a tény, hogy az Alkotmány formálisan 1949-ben született, tehát jogilag nem más, mint az 1949. évi XX. törvény. Ez a magyar embereket irritálta, és jómagam magyar emberként számtalan külföldi kollegával való beszélgetés során szégyenkeztem amiatt, hogy Magyarországon még mindig az 1949. évi XX. törvény van hatályban. Húsz évvel a rendszerváltás után éppen eljött az ideje annak, hangsúlyozom szubjek-

tív okok miatt, hogy legyen egy új alkotmány. Ami az objektív körülményeket illeti, ha elolvassuk a hatályos Alkotmány preambulumát, kiderül, hogy ez egy átmeneti jogszabály. Átmeneti időre készült, jószerével amikor fogalmazták, még azt hittük, hogy Magyarország világhiállítást szervez majd, és az 1990-es évek közepére az új magyar államszervezet és jogrendszer megszilárdul. Hit-tük, hogy négy-öt év múlva eljön majd az ideje egy új alkotmánynak. 20 év múltán azonban még mindig átmeneti alkotmány időszakában élünk. A hatályos preambulum tehát nem hagy kétséget afelől, hogy egy átmeneti alkotmánynak a mindennapjait éljük. Abban egyetérttek Müller Györggyel, hogy a magyar Alkotmány tele van a szocialista időkből származó jogintézményekkel. Nem csak annyi maradt tehát, hogy Magyarország fővárosa Budapest. A hétköznapi életben ez terjedt el, de számtalan szocialista örökség maradt az Alkotmányban. Egy messziről jött emberre, Herbert Küpper professzorra hivatkoznék, aki egy tanulmányában tételesen bizonyítja, hogy Alkotmányunk tele van szocialista maradványokkal, amelyeket újra kell definiálni, illetve ki kell iktatni. Siralmas, ami a közigazgatás tekintetében a hatályos Alkotmányban olvasható. Amikor mondjuk, a Kormány feladatait nekiáll taxálni, ez nyilvánvalóan nem jó megoldás, hiszen a taxáció soha nem lehet teljes, illetve tökéletes. Hozzáteszem, hogy a 2012-ben hatályba lépő Alaptörvénynek a megoldása számomra sokkal szimpatikusabb: azt mondja, hogy amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, az a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik. Összefoglalva: szerintem igenis volt alkotmányozási szükséghelyzet.

Patyi András: Az Alaptörvény megalkotása kapcsán nem a kényszer felvetése a legfontosabb kérdés, mert az alkotmányozási kényszer kérdése a politikai döntés világához vezet. Inkább arra utalnék, hogy a '89-ben átmeneti jelleggel megalkotott, de sajnos utána állandó alaptörvénnyé váló Alkotmánnyal ki nem cserélt, fel nem váltott alkotmány helyett, végleges alkotmány megalkotására szükség volt. Egyrészt, mert a hatályos Alkotmány keletkezési évszáma is vállalhatatlan volt, másrészt, mert magát ideiglenesnek jelölte meg. Harmadrészt azért is szükség volt egy új alkotmány megalkotására, mert a jogállami alkotmánymódosítások

ellenére körülbelül 40 olyan rendelkezést tartalmazott, amely még a szocialista, valamint számos olyat, amely még a '36-os szovjet Alkotmányból lett átvéve. A már említett, Kormány aktus-felülvizsgálati jogköre ráadásul a '36-os szovjet sztálini–buharini alkotmányba az ország szövetségi jellege miatt került bele annak idején. E mellett nemcsak azért volt szükség az ideiglenes alkotmány kicserélésére, mert sok avított rendelkezés volt benne, hanem mert a '89-es Alkotmány volt Európa leggyakrabban változtatott Alkotmánya. Majdnem hatvan alkalommal „nyúlt hozzá” az Országgyűlés, úgy, hogy nem volt állandó monolitikus alkotmányozó többség az Országgyűlésben. Voltak, vannak rendelkezések, amelyeket majdnem tízszer módosítottak. A VIII. fejezet, amelyik a haderő bevetésére, jogállására vonatkozik, körülbelül tizenkétszer változott ez időszak alatt. Tehát ez az Alkotmány rendkívül instabil volt, fel kellett váltani egy olyannal, ami stabilabb, vagy remélhetően stabilabbá válik. És végül az új alkotmány megalkotásának egyik fő indoka volt, hogy számos alkotmányos intézmény vagy kérdés részletes szabályozása hiányzott, így éppen a közigazgatás és a közigazgatással összefüggő jogvédelem megfelelő mélységű szabályozása; ez utóbbi '89-ben már a bizottsági vita során került csak be egy rövid mondat erejéig (50. § [2] bekezdése).

Kukorelli István: Nem tartom szerencsésnek a szükség vagy kényszer fogalmakat. Már a '90-es években is sokan foglalkoztak azzal, hogy meddig ideiglenes az alkotmány. Én inkább egyfajta 20 éves jogalkotói mulasztásként fogom fel, illetve a jogalkotói kötelezettség elmaradásaként. Nagyon érdekes ebből a szempontból megnézni a mindenkori kormányok, pártok filozófiáját, a kérdéshez való hozzáállásukat, vagy például a jogtudomány, az alkotmányjog tudományos hozzáállását. Ez nagyon tanulságos, hiszen valamennyien vagy fél-száz olyan konferencián vettünk részt, ahol többek között arról volt szó, kell-e ennek a hazának új alkotmány, meddig ideiglenes az alkotmány. Szükség volt egy megállóra, úgy mondanám, az alkotmány megújítására, konszolidációjára. Ezt a jogalkotói kötelezettséget részben a preambulumból vezethetjük le, mert egy ilyen hosszú,

átmenetiség szembe megy a jogállammal, s akárhogy nézem, sokaknak nem tetszett a '49. évi XX. törvény, és nem is nagyon lehetett elmagyarázni, miért van ez így. Voltak kizárólag számszaki és szerkezeti átalakítást igénylő sikertelen módosítási kísérletek is. Az új alkotmányt a magyar útra jellemző folyamatos alkotmányozás is igényelte. Az eredeti, 1989-es szöveghez képest 34 módosítás számolható össze az új alkotmányig. Az alkotmánymódosítások Tölgyessy Péter hasonlatával élve „egymásra rakódott jégtáblák, amelyek csúszkálnak”, és hét különböző alkotmányozó hatalom sokféle érték alapú döntést hagyott benne. Soha nem döntött az egészről egy alkotmányozó hatalom, és tényleg vitatható ilyen szempontból a legitimitása. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek hatályossága is megdöbbentő: különböző jogszabály-nyilvántartó helyeken más és más volt a hatályos Alkotmány. Legszebb példa az „a” betű az Alkotmánybíróság fejezetén belül, azaz lehetnek-e tagjai „a” pártnak az alkotmánybírák, és hadd ne hozzam a példákat. Zlinszky professzor úr mondta egy konferencián, hogy az alkotmányjog, a közjog az egyik legsikeresebb jogága az elmúlt húsz évben. Tehát feljövőben, fejlődőben van, élő jogággá vált. Lehet igaz vagy nem, mindenesetre ritka az a korszak a magyar történelemben, amikor valami elindult, és különböző alkotmányos intézmények, legelőbb az Alkotmánybíróság, de az alkotmányjog-tudomány is élővé tették az Alkotmány apróbetűit. Amiért ezt előhoztam, látható, hogy óriási a kontraszt a még hatályos Alkotmány és az azt körülvevő, széles értelemben felfogott közjog között. Ezért is volt tehát egyfajta kötelezettség ennek az átgondolása, hiszen nem jó, ha ilyen a viszony az alaptörvény és közvetlen környezete között. Ezek legalábbis meggondolandó indokok voltak az Alkotmány megújítása előtt. A kétharmados parlamenti többséggel megteremtődött a lehetőség az alkotmányozásra. Az más kérdés, hogy az összhang megvalósult-, megvalósul-e a sarkalatos törvényekkel együtt.

Gellér Balázs: Véleményem szerint szűken vett jogpozitívista indoka nem feltétlenül volt egy új alkotmány megalkotásának. Még azt is el

tudom képzelni, hogy több jogtechnikai problémát okoz az új Alaptörvény, mint amennyit megoldott, hiszen a korábbi Alkotmány értelmezését egy folyamatos alkotmánybírói munka kísérte, amely megpróbálta a jogi hiátusokat valamely módon feloldani. Tehát ha csak jogpozitívista szemszögből nézem, nem biztos, hogy kevesebb problémával állunk most szemben, mint a korábbi alkotmány alapján. De van a jognak egy rendkívül fontos másik oldala, egy érzelmi, ideológiai üzenete, mint a büntetőtörvénytől kezdve minden törvénynek, és legfőképpen egy alaptörvénynek, az alkotmánynak. Az alkotmánynak, ha össze kell vetni a jogtechnikai jellegű tartalmát az érzelmi, ideológiai tartalmával, akkor nyilvánvalóan a szimbolikus tartalma a jelentősebb. Ilyen szempontból viszont rendkívül fontos döntés egy új alkotmány megalkotása, és ez a döntés azt jelenti, hogy vállalja-e a '90 előtti rendszerrel a kontinuitást az ország egy új alkotmány során is, vagy kinyilvánítja-e, hogy nem, mert itt valami gyökeresen más történik. Ez az Alaptörvény az én olvasatomban arról szól, hogy az ország húsz évvel később ugyan, de kinyilvánította: nem vállal közösséget a korábbi elnyomó, kommunista rendszerrel, és ez talán mindennél fontosabb. Ugyanakkor épp ez a nyilatkozat hordozza magában azokat a súlyos konfliktusokat is, amelyek az elmúlt húsz évben az egész alkotmányjogot átszöttek, hiszen az AB-nak számos határozata szól a jogkontinuitás létezéséről, és hogyha ezt alkotmányos szinten kizárjuk – márpedig az Alaptörvény ezt kizárja –, akkor felmerül a korábbi jogfolytonos jogviszonyok újraértékelése, újraértékelésük szükségessége. Egyrésztől azt hiszem, hogy egy rendkívül fontos szimbolikus lépésről van szó, másrészről pedig – visszahelyezve egy jogdogmatikai rendszerbe, a jog logikájának rendszerébe – komoly kihívások elé fog állni az alkotmányjog.

Cserny Ákos: Valóban kitapintható volt egyfajta igény egy új alaptörvény megalkotására, ugyanakkor – véleményem szerint – az igénynek nem csupán „közjogi”, hanem egyéb más, pl. morális és politikai aspektusa is létezik. Mindenképpen egyfajta „szükséget” jelenthet pl. az a kiindulópont, hogy az Alkot-

mány átfogó módosítását az utolsó pártállami – tehát nem egy valós legitimitású – Országgyűlés végezte el. Ezen kívül, ha nemzetközi összefüggések között értékeljük a kialakult helyzetet, akkor azt is látni kell, hogy valamennyi volt szocialista kelet-közép-európai ország alkotott új alkotmányt a rendszerváltást követően. Nem mellesleg pedig Alkotmányunk egyik alapvető funkcióját semmisítette meg az a tény, hogy összességében több mint 50, de 1989 óta is több mint 30 módosítása volt. Mindezek az érvek úgy gondolom, hogy egyenként is megállják a helyüket egy alkotmányozás kiindulópontjaként.

Mindazonáltal néhány éve több gondolkodót „gyötörnek” kételyek hatályos Alkotmányunk valódi tartalmát illetően. Ennek oka mindenképp előtt abban keresendő, hogy a 2007. évi LXXXII., ún. deregulációs törvény a jogszabály módosítások új rendjét irányozta elő a 6. § (10) bek. alapján, legalábbis az 1987. évi XI., jogalkotási törvényhez (a továbbiakban: Jat.) képest. Azt rögzítette ugyanis, hogy egy módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát. Ezzel nem is lett volna semmi probléma akkor, ha a Jat. nem éppen ennek ellenkezőjét deklarálta volna jogalkotási és jogalkalmazási alapelvként (13. §), ti. a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi. Tekintettel arra, hogy a Jat. módosítására akkor nem került sor, az új jogalkotási törvény hatálybalépéséig „sokak számára nem volt elfogadható” az ún. deregulációs törvényben lefektetett jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlat. E momentum az Alkotmány szempontjából azért érdekes, mert az Országgyűlés a 2007. évi LXXXVIII. alkotmánymódosítással – mely 2008. január 1-jével lépett hatályba – az Alkotmány tartalmát lényegében hatályon kívül helyezte a Jat. 13. §-a alapján. És ha ez igaz, akkor az Alkotmány ma üres, tehát gyakorlatilag szokásjogi alapon beszélhetünk egyáltalán alkotmányról. Ha pedig ez így van, akkor – azon túl, hogy ebből sok más összefüggés is következik – tulajdonképpen egyfajta jogi „kényszer” is van egy új alaptörvény megalkotására.

Megfeleltethető-e az Alaptörvény nemzetközi összehasonlításban valamilyen modellnek vagy egy sajátos magyar modelltől beszélhetünk?

Patyi András: Nem vagyok biztos abban, hogy magyar modell született. Eredetileg egy másfajta hosszúságú alaptörvényben gondolkozott az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága, és a Bizottság által elfogadott koncepció is egy nagyon rövid alkotmányra tett javaslatot. Megjegyzem, hogy a jelenleg hatályos Alkotmány európai viszonylatban is a rövidiek közé tartozik, ennél talán csak a királyságok régen elfogadott alkotmányai a rövidebbek. A demokratikus átmenet során elfogadott portugál, spanyol, török és görög alkotmányok ennél mind hosszabbak, tehát a jelenleg hatályosnál rövidebb alkotmányt létrehozni nehéz lett volna, végül nem is született rövidebb alkotmány. Annyiban viszont sajátos az új Alaptörvény, hogy magát nem alkotmánynak, hanem alaptörvénynek hívja, ugyanakkor alkotmányként a történelmi alkotmányt említi a „Nemzeti Hitvallás”-ban, illetve az Alapvető rendelkezések R) cikkében, az ún. értelmezési rendelkezésben. Magát nem nevezi sehol alkotmánynak, hanem csak a jogrendszer alapjaként, amelynek szabályai és az alkotmányos jogszabályok mindenkire kötelezőek. Ugyanakkor az alaptörvény megjelölés (latinul: *lex fundamentalis*) a történelmi alkotmány működési körén és idején belül a sarkalatos törvényt jelentette. Azokat a törvényeket, amelyek a közönséges törvények közül kiemelkednek, és az alkotmány részét képezik. Tehát a történelmi alkotmányra való hivatkozás és az alaptörvény elnevezés egymással viszonylagos ellentétben áll vagy állhat. Annyiban is különös, hogy a Nemzeti Hitvallás – ami sokkal több, mint egy egyszerű preambulum – a történelmi alkotmányra, és annak folytonosságára is hivatkozik a Szent Korona, illetve a történelmi alkotmány felfüggesztésének elutasítása kapcsán. Ez nagyon különös keretet biztosít az Alaptörvénynek. Miközben az Alaptörvény, mint pozitív vagy jogtechnikai szöveg, egyébként nem lóg ki sehonnán. Egy logikus felépítésű, jól követ-

hető szöveg, ebből a szempontból nem szokatlan, de a keret mindenképpen az.

Kukorelli István: A koncepciót még úgy keresztelték el a szakirodalomban, hogy „magalkotmány” készült. Ez az alkotmány szerintem nem zsebalkotmány és nem magalkotmány, én nagyon határozottan azt mondanám, több száz alkotmány összehasonlításában, hogy ez egy chartális alkotmány és a kontinentális alkotmányokra emlékeztet. Matematikailag is lehet bizonyítani – összeszámoltuk a mondatokat, paragrafusokat –, hogy a régi alkotmány 122 paragrafusból áll, a mostani pedig 106-ból, a Nemzeti Hitvallás nélkül. A hitvallás 33 mondat. Ha a mondatokat nézem, akkor még több is a mostani, tehát a tények, a számok nyelvén is azt mondhatjuk, hogy ez messze nem zsebalkotmány. Az is jellemző rá, hogy szinte minden klasszikus tárgykört szabályozni kívánt és szabályoz is. A modernizációs tárgyköröket is, például újdonság a közpénzügyek, a gazdasági alkotmányosság kérdése. Igaz, ezeket erősen keretjelleggel teszi. Van, ahol visszavesz, például a Parlamentnél vitatom, szükség van-e külön törvényt alkotni az Országgyűlésről, ez a magyar közjogban teljesen szokatlan, de van, ahol hozzátesz, például a különleges jogrendnél. Eljutunk ahhoz a nagyon lényeges kérdéshez, hogy mit bíz rá a tehermentesítő törvényekre, az úgynevezett sarkalatos törvényekre az alkotmány, mert ez koncepcionális kérdés. Sokan azt mondják, hogy most kezdődött el igazán az alkotmányozás Magyarországon, és izgalmas, hogy a stafétabotok, a kapcsolódások milyenek lesznek, kell-e majd visszamódosítani adott esetben az alkotmányt, amikor elkészülnek a sarkalatos törvények. Az pedig magyar kuriózum, hogy ezt a chartális alkotmányt alaptörvénynek hívják, szerintem az alkotmány magasabb értékű fogalom, mint az alaptörvény. Ezt használták a magyar közjogászok 1790-től, és Európában is ez az elnevezés honos. Tehát egy érdekes kísérlet történt, feladtuk az alkotmány fogalmat, hogy az új Alaptörvényt jobban el lehessen helyezni a történelmi alkotmány folyamatában. Az alkotmány fogalma ugyanakkor megőrződik az Alkotmánybíróság elnevezésében és minden bizonnyal a jogág megjelölésében, a jogtudományban.

Torma András: A rendszerváltás után minden energiáját az Európai Unióhoz való csatlakozásnak szentelte az ország, vagyis a jogrendszerünket, a jogrendszerünk fejlesztési irányait Brüsszelre vetítettük, és igyekeztünk az Unió elvárásához igazítani a teljes államszervezetet és jogrendszert. Ebből kialakult a magyar közjogban egy egészségtelen tendencia, mégpedig az, hogy mindig mindenhez nyugati példát kerestünk és találtunk is nyilvánvalóan. Akkor azt mondtuk, hogy mert náluk, Nyugaton ilyen módon szabályozzák ezt és ezt, ezért nálunk is ilyen módon kell szabályozni. Egyfelől tehát teljesen megféleldeztünk Kelet-Európáról, az ottani szabályozási technikák megismeréséről, másfelől pedig mindenhez Európai Unió kapacitását kerestünk. Én úgy látom, hogy az Alaptörvény szakított ezzel a negatív tendenciával. Az Alaptörvény szerintem kifejezetten magyar alaptörvény, tehát se nem amerikai, se nem francia, se nem kontinentális típusú, hanem – tartalmilag és formailag – magyar. Hála Istennek, eljött az idő, amikor valóban magyar alaptörvényt csináltunk. Nem csak azért, mert azzal a mondatral kezdődik, hogy „Isten áldd meg a magyart” és nem is csak azért, mert Magyarországnak hívjuk hazánkat, hiszen ez sok mindenben hasonlít a nyugat-európai alkotmányokra, de ez egy valóban magyar jogalkotási termék, és legyünk arra büszkék, hogy végre van saját alaptörvényünk! Ebben az értelemben – megítélésem szerint – sajátos magyar modellről beszélhetünk.

Müller György: Ha a specialitást keressük, úgy gondolom, hogy a magyar Alkotmány vagy a magyar Alaptörvény specialitása sok európai alkotmányhoz képest önmagában véve a kétharmados törvény, illetve az Alaptörvénytől a sarkalatos törvény, tehát van egy chartális alkotmány, és ahhoz képest még van számos 2/3-os törvény. Több mint 20 sarkalatos törvénnyel számolhatunk, amellyel persze a mostanihoz képest nem keletkezik új helyzet. Ami újdonság, hogy a kétharmados követelmény az alapjogok és az államszervezeti viszonyok szabályozásán túl társadalom- és gazdaságpolitikai ügyekre is kiterjed.

Cserny Ákos: Összességében véve tipikus kontinentális alkotmányként értékelhető az új

Alaptörvény, megfelel a magyar hagyományoknak, ami különösen az előzmények – „magalkotmány” – viszonylatában üdvözlendő. Az alaptörvény megnevezés ugyanakkor a sarkalatos törvények konstellációjában kaphat jelentőséget. Alapját képezheti ugyanis az állami szervezetnek és működésnek, amire aztán ráépülnek, tulajdonképpen tartalommal megtöltik a sarkalatos törvények. Mindazonáltal az alkotmány fogalom – a klasszikus értelmezés szerint – valóban egy felsőbbrendű értéket fejez ki az alaptörvényhez képest.

Belső felépítését tekintve tulajdonképpen folytatja azt a hagyományt, miszerint az Országgyűlés és az államfő témaköre jóval részletesebb szabályozást kap a többi állami szervezethez viszonyítva. Ez pedig csak abban az összefüggésben elgondolkodtató, amennyiben ezen témaköröket is sarkalatos törvények részletezik majd a későbbiekben.

Gellér Balázs: Egy gyakorló jogász szempontjából egy alkotmánynak, egy alaptörvénynek az igazi értékét az alkalmazhatósága adja meg, nem az, hogy hosszú vagy rövid. Nyilván sok más szempontból fontos, hogy mely kérdések váljanak gyakorlatilag megváltoztathatatlanok, melyek lesznek megváltoztathatók a sarkalatos törvényekben. De igazából ennek az alkotmánynak a gyakorlati értékét az fogja meghatározni, mennyire lehet rávenni a joggyakorlatot, hogy bevonja a jogalkalmazás körébe. Jelenleg ugyanis gyakorlatilag az Alkotmánybíróság és esetleg a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási ügyszaka hivatkozik az alkotmányra, a többi bíróságok elzárkóznak az alkotmány bármiféle gyakorlati alkalmazásától, ami viszont nagyon sajnálatos. Nekem az lenne a vágyam és a reményem, hogy ez az alkotmány átmenjen a mindennapi joggyakorlatba.

Mi a közjogi jelentősége az Alaptörvény preambulumának?

Patyi András: A „nemzeti vívmány” jelentése az értelmezéstől függ, a Nemzeti Hitvallás pedig egy konkrét szöveg. Ugyanakkor a Nemzeti Hitvallás harminc mondatának nem mind-

egyike alkalmas arra, hogy ez alapján jogszabályt értelmezzünk, ugyanakkor sok olyan elég kockázatos mondata van, amely vita alapját képezheti. Például nem ismeri el a kommunista alkotmányt, és felveti annak az érvénytelenségét. A legalitás és jogfolytonosság talaján végbe ment rendszerváltozás alapelveihez képest, ez vajon azt jelenti, hogy mégsem a jogfolytonosság alapján ment végbe a rendszerváltozás? Helyet adhatunk valamiféle kárpótlási igényeknek, egyéb más igényeknek, vagy akár büntető igények elévülési kérdései is újra felélednek? E kérdésekre most még nem feltétlenül tudjuk a választ, a sarkalatos törvények hiányában. Önmagában jónak tartom, hogy egy hosszabb, egyesek által „sérelminek” nevezett preambulum született, mely egyébként nem annyira sérelmi, hiszen nem is sorolja fel talán az összes lényeges sérelmet. Fontos emlékeztető ugyanakkor azok számára, akik esetleg fiatalok, nem éltek abban vagy ebben az időszakban, vagy adott esetben elfelejtették már, hogy honnan és merre tart az ország.

Kukorelli István: Sok preambulomot olvasva, lehet azt mondani, hogy a Nemzeti Hitvallás valóban magyar sajátosság. Az Európai Unió államok közül ez a leghosszabb, a lengyel, ami hasonló nagyságrendű. A preambulum pozitív oldaláról kezdeném, és ez az egész alkotmányra is igaz: az a rendeltetése, hogy a nemzeti identitást próbálja kifejezni, a közösség összetartozását. Az alkotmány szimbolikája is erre utal, ezért is gondoltam, hogy a nemzeti ünnepeknek itt lenne a helye. „Magyarországnak mindig volt alkotmánya” – ez a nemzeti történelmi tudat is megjelenik a hitvallásban, és ez feltétlenül pozitív. A modern alkotmányokban három tartalmi eleme van a preambulumnak, az egyik a felhatalmazási klauzula, ez nem a legsikeresebb. Teljesen szokatlan, hogy az Alaptörvény a végén utal vissza az alkotmányozó hatalomra: az alkotmányt az Országgyűlés a fentiek alapján fogadja el, ez fura felhatalmazási klauzula. A történelmi narratívát sem sikerült jól és tárgyilagosan leírni. Hiányolom az alkotmányjogilag releváns történelmi tényeket. Például 1848 miért hiányzik a preambulumból? A történelmi narratívát, ha olvassuk, akár a horvátok-

nál, akár a lengyeleknél, ott pozitív vagy tény-szerű történelmi példákat sorolnak fel leginkább. A harmadik elem az „értékek” köre. A preambulum az alkotmány része, értelmezési keretül szolgál. Megnehezíti a mindennapi értelmező dolgát, hogyha a jogalkotó rengeteg olyan értéket ír be a szövegbe, amit alkotmány-jogilag nem tudok mihez kötni. Például büszkék vagyunk a Nobel-díjasainkra, de mihez kössem? És itt nem önmagában az értékekkel vitatkozik az ember, mert számtalan dologgal én is egyetértek, én is büszke vagyok a szellemi teljesítményre, sok mindenre, ez szép, ám nyitott marad, hogyan lehet ezeket beletenni az értelmezési keretbe. A preambulum nem véletlenül váltott ki sokféle vitát, érdekes lesz az európai fogadtatása is.

Gellér Balázs: Azt gondolom, hogy ez inkább egy sikerült, mint egy nem sikerült preambulum, nem tartom rossznak, bár az értelmezésén lehet vitatkozni. Ez kiegészítő jellegű más alkotmányoknál is, ha az alkotmány értelmezésében értelmezési probléma kerekedik, akkor a preambulomot segítségül lehet hívni. Vannak a pozitív joggal nehezen összeegyeztethető mondatok, ez nem annyira szerencsés. Nem tökéletes preambulumról van szó, de én azt hiszem, megmagyarázható az az érzelmi felhang, ami kiolvasható belőle. Egyszerűen arról van szó, hogy a preambulum a magyarázata az alkotmányozásnak. Tehát az érzelmi töltet túlmutat valamin, megmagyarázza, hogy miért van szükség egy új alkotmány létrehozására.

Müller György: Csak annyit tennék hozzá, hogy bizonyára a preambulum az Alaptörvény legvitatottabb része, mert felvet kérdéseket, amelyek körül nincs konszenzus. A történelmi narratívát illetően az egyik dolog, ami szóba jött, hogy hiányzik az 1946. évi I. törvény. De van más is, ami elgondolkodtat: nem túl rövid-e az a mondat, amely 1944. március 19-től 1990. május 2-ig 66 évet fog át. Magyarországon. 1944-ben a német megszállás után sok minden történt, Szálasi Ferencnek a kormányzóból kikényszerített kinevezése előtt és után is. Az alkotmányszöveg kimondja 1990. május 2-át a demokratikus berendezkedés kezdeteként, ami

abban az értelemben feltétlenül helytálló, hogy közjogi szempontból a demokratikusan megválasztott parlament megalakulása fordulópontot jelentett. Ehhez azonban egy folyamat vezetett, amelynek a jelzése szerintem hiányzik. 1990 tavaszán a demokratikus választást az 1989 őszi alkotmányszöveg tette lehetővé, amelyre az Ellenzéki és a Nemzeti Kerekasztal nélkül nem kerülhetett volna sor.

Torma András: A jelenlegi Alkotmányban – sok minden mellett – én hiányoltam, hogy nem volt értékorientált, nemigen próbált értékeket közvetíteni. Az Alkotmány tehát egy teljesen száraz, kifejezetten értékhiányos szöveg. Ebből fakadóan részemről elvárás volt, hogy az új alkotmány értékorientált legyen. És íme, itt van az Alaptörvény, amelynek a preambulumban, a Nemzeti Hitvallásban igen sok érték található. Ilyennek ítélem a kereszténységre való utalást, az ezer éves államiságunkat, a hűséget, a hitet és a szeretet, a munka becsületét, a méltányos ügyintézéshez való jogot stb. Azt vallom, hogy mindez nagyon is helyénvaló. Mindazonáltal tény az is, hogy az Alaptörvény R. cikke úgy fogalmaz, hogy e dokumentumot a Nemzeti Hitvallással (is) összhangban kell értelmezni, ami nem lesz könnyű jogalkalmazói (és jogalkotói) feladat. Komoly fejtörést fog okozni az a mondat is, amely szerint: „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, ... ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” Ez azt jelenti például, hogy a rendszerváltás utáni teljes húsz év jogi dokumentumai is „érvénytelenek”?

Kukorelli István: Nagyon fontosnak gondolom, amit Torma András mondott az értékekről. A preambulumban megjelenik a kereszténység fogalma. Már is az értelmezés kellős közepében vagyunk, hogyha értékeket védünk, a jog nyelvén, az mindig valami értékvitá eldöntése. És abban a pillanatban megjelenik a kisebbségben levők problémája. Bizonyos szempontból – azt szoktuk mondani –, mindannyian kisebbségben vagyunk. Tehát ha értelmezzük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét, ezzel én is teljes mértékben egyet tudok érteni. A másik tétel, hogy becsüljük országunk különböző vallási hagyományait. Ha tovább lapozunk, ott van a lelkiis-

mereti szabadságról szóló regula, ami lehetővé teszi a világnézet szabad megválasztását. Így valahogy összeáll a kép, de minden más érték-nél nem tudom majd így levezetni, ha értelmezni kell. Van egy ilyen kisebbségeket védő legitimációs funkciója az alkotmánynak. A többes szám első személy használatát át kellett volna olvasni még egyszer abból a szempontból, hogy mit értünk „mi” alatt.

Torma András: Igen, a sok pozitívum mellett én ezt tartanám nagy-nagy kérdőjeles megoldásnak. Amikor előadást tartottam az alkotmányról, ellenállást éreztem a hallgatóság részéről, amikor a kereszténységet említettem, és voltak hallgatók, akik azt mondták, hogy ez teljesen nem helyén való dolog, mert lám az Európai Unió alkotmányozása során is felmerült a kereszténység, és ott ezt negligálták, és akkor mit keres a magyar alkotmányban. Én erre azt mondtam, hogy az én álláspontom szerint meg helyénvaló a kereszténységre való hivatkozásunk, és az asztalnak két oldala van, én vállalom, hogy az alkotmányban a keresztény gyökerekre való hivatkozás megtörténik.

Patyi András: Nagyon fontos természetesen hogy egy preambulum értékorientált és értékorientáló legyen, de nagyon lényeges ilyenkor a pontos terminológia, főleg akkor, amikor sok érték megítélése nem egységes. Néhány példával élve: a szöveg beszél magyar emberekről, magyar népről, kérdés, hogy a történelmi narratívában ezzel nem zárjuk-e ki a velünk együtt élő népeket, például a hazában a törökök ellen harcoló nem magyar népeket. A kultúra vajon nemzeti vagy nemzetiségi kultúra is, esetleg csak magyar kultúra? A népben benne vannak-e a nem magyarok is? A nem magyarok is a magyar nemzet tagjai vajon? Hiszen a nemzet akaratát fejezi ki az Alaptörvény. Vagy nézzük csak azt a fordulatot, hogy „hisszük, hogy gyermekeink és unokáink ismét nagygyá teszik Magyarországot”. Képzelnék csak ezt lefordítva szlovákra, szerbre, románra. Számukra a „nagygyá teszik” Magyarországot, nem azt jelenti, hogy újra „nagy” Magyarország lesz. Csak egy nagyon kevés rosszindulat kell, hogy azt mondják az Alaptörvényről, hogy abban a

revizionizmus gyökere rejtőzik. Mindezzel csak arra utalok, hogy ezek a nagyon fontos értékek olyan kifejezésekkel, megfogalmazásokkal kerültek a preambulumba, melyek nincsenek még teljesen kiérlelve. Nagyon komoly dolgok hiányoznak emellett, például a 1848-as törvényekre vagy az általam is kiemelkedő jelentőségűnek tartott 1946. évi I. törvényre való utalás.

Gellér Balázs: Egyetértek Patyi Andrással abban, hogy az egész preambulumon végigfut egy terminológiai egyenetlenség, ami rendkívüli problémákat fog okozni a joggyakorlatban. Önmagával ellentmondó és hullámzó a terminológiája, számos más jogágtól eltér. Maga az alkotmány is a polgári jog terminológiáját nem veszi magához, a büntetőjog terminológiáját rosszul használja. Azt azért látni kell, hogy a rendszerváltozásnál hatalomátmentés zajlott. Ha csak az alkotmánybíróság összeállítását nézzük, hogy az MSZP, illetve az Ellenzéki Kerekasztal hány tagot delegálhatott. Tehát ezt valamikor ki kell mondani, a hatalomátmentés, mind jogi, mind a gazdaság téren megtörtént. Ennek az alkotmánynak az is a célja, hogy ezt deklaratívén kijelentse.

Hogyan értékeli az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezéseket, erősödött vagy gyengült az alkotmányvédelem intézményrendszere az Alaptörvény által?

Patyi András: Az Alkotmánybíróság létrehozása az 1989-es évben, működésének megkezdése 1990-ben, a közjogi változások egyik legnagyobb mérföldköve volt. Valójában, amikor az előbb Müller György sorolta, hogy 1990. május 2. előtt mi minden történt még, tudni kell, hogy már megkezdődött az Alkotmánybíróság működése, és már áprilisban például igen fontos alapjogvédő határozatot hozott, ekkor hirdette ki az Alkotmánybíróság az első kamatadó határozatot (a lakáscélú állami kölcsönök utáni 1990. évi adófizetési kötelezettséggel kapcsolatos törvény és rendelet megsemmisítéséről szóló 5/1990. [IV. 9.] AB határozat).

Tehát az alapjogok és az Alkotmány védelmének egy alapvető intézményekén a magyar Alkotmánybíróság már 1990. május 2. előtt megkezdte tevékenységét. Ugyanakkor az is igaz, hogy egy elég érdekes alkotmánybíróvási rendszerrel lett a tagja, a Parlamenttől, a végrehajtói és a bírói hatalomtól teljesen független, absztrakt normakontrollt végző, tulajdonképpen sokban egy második kamarára hasonlító, eljárásában bárki által beindítható, kezdeményezhető alkotmányvédelmi szerv jött létre. És ezt a modellt, ezt a rendszert föl fogja váltani az Alaptörvény szerint egy tulajdonképpen „szuperbíróvá” változó, legfőbb bírósággá („Semítőszékké”) való, alapvetően a konkrét normakontrollra, az ügyben érintettségé által az eljárás részévé vált személy jogainak, védelmének jogaira koncentráló szerv. Önmagában ez a paradigmaváltás, egy másik alkotmányvédelmi rendszerre való áttérés nem ítéhető el, nem is ítélem el, vagy nem is ítélem meg, ez jogalkotói, alkotmányozói kérdés. Más kérdés az, hogy erről nem folyt mély szakmai vita. Az is igaz, hogy a jelenlegi alkotmánybíróvási modell, amely csaknem minden volt szocialista országban hasonlóan alakult, annak a rendkívüli átmeneti időszaknak volt a terméke, feltétele, biztosítéka, amely immár véget ért, tehát ebből a szempontból a konkrét jogvédelemre való áttérés indokolható lehet. Amit nagyon nehéz elfogadni, az az alkotmányvédelmi hatáskör korlátozása. Nevezetesen, hogy amíg a GDP 50%-a alá nem süllyed az államadósság, addig az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja fölül a meghatározott törvényeket, jogi aktusokat. Ez egy olyan kivételes korlátozás, amely a tavalyi politikai helyzet eredményeképp került a mai Alkotmányba, és onnan került át a 98%-os adó visszamenőleges kivétele okán és alapján. Ez szerintem alkotmánybíróvási rendszertől, paradigmaváltástól függetlenül fenntarthatatlan korlátozás. Nem arról van szó, hogy Alkotmánybíróság nélkül nincs jogállam vagy alkotmányos állam, hiszen például a holland Alkotmány 120. cikkelye nemhogy nem hoz létre alkotmánybíróvási szervet, kifejezetten tiltja a bíróságoknak, hogy jogszabályok alkotmányosságát felülvizsgálják. De egy olyan alkotmányban, amely alkotmányvédelmi szervet hoz létre, nor-

makontroll hatáskört biztosít, sőt jogvédelmi eszközként egyedi bírói döntések megsemmisítésének hatáskörét is biztosítja, ott viszont a hatáskör csak a maga teljességében vezethet alkotmányos védelemre. És ezen nem segít az, hogy majd 50% alá süllyed a GDP. Ez a hatáskör-szabályozás így nehezen védhető, nehezen tartható.

Müller György: Nem lehetünk ebben az ügyben álszentek. A kezdettől mindegyik kormány arra vágyott, hogy az Alkotmánybíróság gyengüljön, ez 1990 óta kimondható, mindegyik kormány és parlamenti többsége túl soknak érezte a hatalmát. Nagyon erős is, az összes kormány nagyon komoly intéseket kapott az Alkotmánybíróságtól. Politikai hatású döntéseket hozhatnak, mindegyik ciklusból találunk olyanokat, a mostaniból is, amelyek a kormánynak politikai szempontból kisebb-nagyobb veszteséget okoztak. A szociális népszavazás kitézése is végül egy AB határozatnak volt köszönhető, hiszen ha az Alkotmánybíróság nemet mond, erre nem kerülhet sor 2008 márciusában. Látni kell, hogy az Alaptörvény nemcsak a jelenlegi, hanem a mindenkori kormány álmát valósította meg, amikor mérsékelte a legfontosabb ellensúlyát. Egyetértek Patyi Andrással, hogy a költségvetést érintő kérdésekben az alkotmányossági felülvizsgálat korlátozása problematikus. Ezzel szemben a gyengítés másik ága, annak megszüntetése, hogy mindenki az Alkotmánybírósághoz fordulhat utólagos normakontrollért, elvében elfogadható. Ez érdekes következménnyel jár, mert nagyon felértékeli az ombudsman helyzetét, és új szerepbe is hozza. Ha a polgárnak a jogszabályok alkotmányosságával problémája van, de ezzel nem fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírósághoz, akkor az ombudsmant keresheti meg, aki felvállalhatja az ügyét. Azt hiszem, ez egy fontos összefüggés.

Kukorelli István: Kétségtelen, hogy a rendszerváltozás után egy nagyon sajátos alkotmánybíróvási modell jött létre Magyarországon. Azért jött létre, mert egy átmeneti, ideiglenes alkotmány született, amely védelemre érdemes, de nagyon törekeny alkotmány. Rendkívül

absztrakt és a populáris akcióra épülő bírászkodás működött Magyarországon. Kétségtelen, hogy a történelmi körülmények elmúltak, és az új alkotmány nagyon határozott modellváltást hozott. Van olyan irány, ahol erősödik az Alkotmánybíróság pozíciója, van, ahol csökken a hatáskör, amivel önmaga a bíróság, és sokan a tudományban is egyetértenek, lásd önkormányzati rendeletek kivétele stb., ami racionális. Nagy örömmel venném, ha a népszavazás is kikerülne az Alkotmánybíróság hatásköréből. Az utólagos normakontroll tárgyköri korlátozására ugyanakkor nincs példa Európában. Attól alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság, hogy valamennyi jogszabály alkotmányosságát megítélheti. Az más kérdés, hogy a gazdasági kormányzás, az államháztartás, a költségvetés viszonylatában milyen a szerepfelfogása az Alkotmánybíróságnak, mennyire önkorlátozó. Ezen a ponton például voltak egyéb javaslatok, tehát nem a hatáskör csonkítása lett volna a megoldás, hanem itt is a populáris akciót levenni, és esetleg olyan szervekhez kapcsolni, mint a Költségvetési Tanács, az ÁSZ, a Gazdasági Bizottság, meghatározott képviselői létszám stb. Tehát lett volna más megoldás. A kormányzásnak lényeges eleme a gazdasági kormányzás, és ha megértve minden történelmi körülményt, még a rendkívüli jogrendet is, előlött nincsen alkotmányos kontroll, egy visszafogott, korlátozott, de létező, az bizony demokrácia deficitet jelent. Két dolog még nem került szóba. Én félek a fölerősödő előzetes normakontrolltól, mert látható, hogy az milyen volt az elején, és egy második kamara felé mozdulhat el ez a konstrukció, ne így legyen, de bekövetkezhet, lásd franciákat. A konkrét normakontroll iránya is nyitott kérdés, vajon legfőbb semmitűsék lesz-e az Alkotmánybíróság? Sok függ a sarkalatos törvényeken, mert ez egy nagyon lényeges modellváltás lesz a bírói ítéletek fölülvizsgálatában s megsemmisítésében. Még nem látszik magából az alkotmányból, hogy merrefelé (német, cseh, amerikai modell) mozdul el a magyar alkotmánybíráskodás.

Gellér Balázs: Én úgy gondolom, hogy alapvetően az Alkotmánybíróság nem lehet elég erős. A demokratikus berendezkedésnél minél

erősebb egy alkotmánybíróság, annál jobb. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy egy válsághelyzetben (például Roosevelt New Deal) nyilván az alkotmánybíráskodás akadályozhat bizonyos kényszerlépéseket. Mindazonáltal én azon az állásponton vagyok, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi jogkörváltozása úgy ment végbe, hogy az igazságszolgáltatás rendszerének nem történt meg a reformja, annak a koncepciója nem alakult ki. A kettő pedig kardinálisan összefügg. Jelenleg, kitűnőnek tartva az Alkotmánybíróság elmúlt 20 éves működésének a nagy többségét, a döntések 90%-át, az Alkotmánybírósághoz való fordulás gyakorlati alkalmazása ellehetetlenült a joggyakorlatban, ugyanis adott ügyben a bíró soha fel nem függeszti az eljárást, és soha nem fordul az Alkotmánybírósághoz, utólag pedig az ember 5-6 év után kapja meg a határozatot, pedig egy valós, komoly problémával fordult hozzá. Tehát gyakorlatilag az Alkotmánybíróság jelenleg a joggyakorlat szempontjából, és nem az absztrakt normakontroll szempontjából nem tölti be a funkcióját. Ha pedig ez így van, akkor újra kellett volna gondolni az Alkotmánybíróság szerepét az egész igazságszolgáltatásban. Ha kialakítom egy konkrét ügy vizsgálhatóságát, akkor most ellehetetlenítem az Alkotmánybíróságot, mert megint olyan üggyömpingje lesz, amely miatt egyszerűen működésképtelenné válik az Alkotmánybíróság ezen hatásköre. Tehát gyakorlatilag, ha én ezt komolyan gondolom, akkor el kellett volna mozdulnom az amerikai modell felé, egyesítenem kellett volna a Legfelsőbb Bíróságot az Alkotmánybírósággal. Ebben a rendszerben pedig nem lett volna elég a helyi bíróság, megyei bíróság, ítéletábla, legfelsőbb bíróság (Kúria), hanem bizony be kellett volna iktatnunk még egy bírósági szintet, és át kellett volna gondolni a rendkívüli perorvoslatok rendszerét, valamint a bíróságok hatáskörét. Az igazságszolgáltatás rendszerének átgondolása nélkül gyakorlatilag belenyúlt az új alkotmány egy rendszerbe, de az alapvető strukturális problémákat még nem tudta megoldani.

Patyi András: Örömmel hallottam a bírói szervezet egyesítésével összefüggő megjegyzését Gellér Balázsnak, hiszen az egyesített „Kúria-modellnek” pont az lett volna az értelme,

hogy az alkotmányvédelem intézményét és az ítélkező hatalmat úgy egyesítette volna egy laza, az Európai Unió Bírósága, az EU Curia mintájára, hogy mindenki nyertese lett volna ennek az átszervezésnek. De egyetértek azzal, hogy várjuk meg, a sarkalatos törvény tudja-e jól szabályozni az Alkotmánybíróság szervezetét és eljárását, mert a modellen belüli végső választás ott fog eldőlni. Lehet, hogy úgy fog szabályozni, hogy az egyéni érdekeltég mellett kell még az, hogy az Alkotmánybíróság megadja például a „beszállókártyát” az eljáráshoz egy angolszász, amerikai mintára, ahol maga a bíróság dönti el, van-e a jelentkezőnek, kérelmezőnek értékelhető alkotmányossági problémája? Másrészt pedig a bírói szervezet átalakításához éppen azért nyitotta ki az Alaptörvény a lehetőséget, hiszen már nem sorolja fel a szinteket, mindössze rögzíti, hogy többszintű, szabályozza a bíróságok hatásköreit, lehet meghatározott ügycsoportokra különbíróságokat létesíteni és van a Kúria. Hogy ez a bírói szervezet csak háromszintű (Legfelsőbb Bíróság, megyei/fővárosi bíróságok és járásbíróságok – ekkora országnak talán elég lehet ennyi) vagy van táblai szint is, vagy csak tábla és megye, nem tudom, de nem rögzíti a szinteket, tehát ez a kérdés az Alaptörvényben nyitott.

Torma András: Jómagam azon az állásponton vagyok, hogy rendkívüli helyzetek rendkívüli megoldásokat szükségeltetnek. A kérdés az, hogy Magyarország az alkotmányozás időszakában rendkívüli helyzetben volt-e vagy nem. Azt hiszem, nem nekünk kell ezt eldönteni. Vannak ennek objektív mércéi, objektív mutatói (például: az állami eladósodottság mértéke, a munkanélküliség alakulása, a nyugdíjrendszer összeomlás előtti állapota stb.), tehát én hajlok afelé, hogy rendkívüli helyzetekben rendkívüli megoldások szükségeltetnek.

Cserny Ákos: Egy újfajta tendencia, egy állam-működési elv körvonalazódik az új Alaptörvényben, amit egyébként a magam részéről üdvözölni tudok, tehát álláspontom szerint az alkotmányozó célja akceptálható. Az az elképzelés, amit több száz éve hatalommegosztásként megfogalmaztak – véleményem szerint – újraértelmezendő, eredeti felfogásában nem minden kockázat nélküli a

21. században. Az Alaptörvény szerint továbbra is kiemelt jelentőséggel bír a jogszerűség a kormányzás folyamatában, azonban az eredményesség, a hatékonyság, és a gazdaság stabilitás fenntarthatósága a modern állam működésében legalább azonos súllyal esik latba. Ennek érvényesítéséhez pedig alkotmányos szabályozók szükségesek. Az azonban, hogy milyen eszközökkel biztosítjuk a gazdasági kormányzás megfelelő működését, már egy másik kérdés.

Melyek a hatalommegosztás új határvonalai az Alaptörvényben?

Müller György: Az Alaptörvény a kormány szempontjából átrendezte a hatalommegosztás eddigi viszonyait. Ahogy erről volt szó, a korábbi legfontosabb ellensúly az Alkotmánybíróság mérséklődött, a Parlament, pontosabban az ellenzék pedig erősödött a mindenkori kormánnyal szemben, ha nem áll mögötte kétharmados többség. Ez abból következik, hogy nem képes a fennálló állapot megváltoztatásával a politikai irányvonala szempontjából alapvető kérdésekben céljainak megvalósítására. Alkotmánymódosításhoz nincs ereje, az Alaptörvény pedig a kétharmados sarkalatos törvények tárgyköreit egészen konkrétan a kormányzás lényegéhez tartozó ügyekre is kiterjeszti. A családvédelemről, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásról meg a kizárólagos állami tulajdon köréről, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól van szó. A kormány, amelyeknek nincs kétharmada, a fennálló állapotot csak akkor tudja megváltoztatni, ha meggyezik az ellenzékkel. Ez emlékeztet az 1989-es helyzetre, amelyet 1990 tavaszán az MDF–SZDSZ megállapodását követő alkotmánymódosítás számolt fel, hogy megteremtse a normális kormányzáshoz szükséges feltételeket. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon kialakított 1989. őszi alkotmányszöveg nemcsak felsorolta a kétharmados szabályozási tárgyakat, hanem a kétharmados követelményt kiterjesztette mindenre, ami alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság döntéséből aztán kiderült, hogy ez még a Németh-kormány kamatadója is érvényes.

Kukorelli István: Pozitív hogy a mostani Alkotmány deklarálja, tehát normatív módon megfogalmazza ezt a tételt, bár azt is vitatják, van-e ennek normatív szerkezete, és nem jellemző, hogy ezt kimondanak az alkotmányok. Az az igazi kérdés, hogy az alkotmány megvalósítja-e a hatalommegosztás elvét. A mostani Alkotmány, a többségi elv és a hatalommegosztás közül mintha a többségi elv irányába mozdult volna el. Ezzel messze nem azt mondom, hogy nem fogadja el a hatalommegosztás elvét, de egy másfajta modell bontakozik ki az Alkotmányból, és ez a kormány cselekvőképességét jobban biztosító modell, ami lehet, hogy következik a mostani történelmi helyzetből. Nem véletlen az a megoldás – és ezt a közigazgatás tudománnyal foglalkozó kollégák régen leírták –, hogy a kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény nem utal más szerv hatáskörébe. Helyesnek tartom, hogy az alkotmány nem sorolja fel a kormány feladatköreit, azokat nem is lehet igazából jogi nyelven megfogalmazni. Itt jön igazából elő viszont az a hatalommegosztás szempontjából: melyek azok a hatáskörök, amelyeket az alkotmány máshova telepít. Nemcsak az Alkotmánybírásról van szó, hanem az egész állami szervezetről. Azt a modellváltást érzékelem az Alkotmányból, hogy egy finomítottabb hatáskörelosztást valósít meg.

Torma András: Jómagam (részben) Magyar Zoltán professzor nézeteit olvasom ki az Alaptörvényből. Ő ugyanis erős végrehajtó hatalom mellett tört lándzsát, és arról írt a *Magyar Közigazgatás* című, 1942-ben megjelent munkájában, hogy erős végrehajtó hatalom kell, mert a közigazgatásnak nemcsak törvényesnek, de hatékonynak is kell lennie. Magyar a hatékonyság letéteményesét is az erős végrehajtó hatalomban látta. Én azt mondom, hogy egy erős végrehajtó hatalom alkotmányát tartjuk a kezünkben. A Kormánynak és a miniszterelnöknek az erős szerepe már tükröződik az Alaptörvényben, mint amennyire nem tükröződik a jelenlegi Alkotmányban. Most tehát ez a kérdés – megítélésem szerint – helyére került, vagyis azt hiszem, hogy erős lett a végrehajtó hatalom. Az

ország nehéz helyzetében csak ez lehet a helyes megoldás!

Cserny Ákos: Az államszervezet működését érintően az az álláspontom, hogy az új Alaptörvény – legalábbis amennyit most látunk belőle – valóban a végrehajtó hatalom megerősödésének dokumentuma lehet, amely ugyanakkor egy megfelelően cizellált hatalmi környezetben feltétlenül demokratikus és működőképes. Amit ellenben az előbbiekkal összefüggésben én hiányolok a szabályozásból tulajdonképpen az, hogy a végrehajtó hatalom megerősödésével párhuzamosan nem valósul meg a kormányzati felelősség hangsúlyozása. Ha ugyanis erősítjük a hatalmi oldalt egy szervezetben, akkor a felelősségi tényezőt is növelni szükséges az ideális egyensúly megtartása végett, különösen pedig akkor, ha egyébként – más vonatkozásban – történelmi alkotmányunk vívmányait követendőnek tartjuk.

Müller György: Az Alaptörvény jól definiál, amikor megfogalmazódik, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános és az államigazgatás legfőbb szerve. Attól eltekintve, hogy minden hatáskört gyakorolhat, amit kifejezetten nem vesznek el tőle, ez a helyzetének lényege. A jelenlegi alkotmányszöveggel szemben egyértelművé teszi a miniszterelnök szerepkörét, és hozzá viszonyítva a miniszterekét. Annyit mond a miniszterelnök rendeltetéséről, hogy meghatározza a kormány általános politikáját, és a miniszterek ennek keretében vezetik a rájuk bízott államigazgatási ágazatokat.

Torma András: Ez azért jó, mert ezekről a dolgokról a jelenlegi Alkotmány összevissza beszél. Ez odáig fajult, hogy a rendszerváltást követően gyakran a minisztériumok uralkodtak a Kormány felett. Vagyis adott esetben egy miniszter erősebb volt, mint a Kormány, és képes volt például elszabotálni a Kormány rendeletei és határozatai végrehajtásának sokaságát. Adott esetben tehát a kutya farka csóválta a kutyát. Most ezt a kérdést rendbeteszi az Alaptörvény, pontosan a Kormánnyal összefüggésben, amikor kimondja, hogy a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, a minisz-

ter pedig a Kormány általános politikájának keretei között irányítja az alárendelt szerveket és az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait.

Gellér Balázs: Talán nem pontosan így látom, vagy nem fogalmaznék ennyire sarkosan, inkább úgy fogalmaznék, hogy a kormány az országban tulajdonképpen egy gondnok, a házvezetőnő, ha nincs kicserélve a villanykörte, és senkinek nincs odairva, hogy ki kell cserélni a villanykörtét, most már tiszta, hogy kinek kell kicserélni: a Kormánynak. Én nem fogalmaznék annyira sarkosan, hogy ez feltétlenül egy hatáskörbővülést jelentene, vagy valamiféle prezidenciális kormányzás felé vinné el az országot.

2012-től hivatkozhatunk-e a hatályon kívül helyezett Alkotmányt 1989–2011-ig értelmező alkotmánybíróági határozatokra?

Patyi András: Az Alkotmánybíróóság határozatait, mint ahogy a Legfelsőbb Bíróság határozatait sem, nem helyezi határon kívül az Alaptörvény. Ráadásul (csak példaként) az Alaptörvény is jogállamnak tekinti Magyarországot. A jogállamiságból, mint generál-klauzulából nagyon sok részt-jogot, követelményt olvasztott és értelmezett ki az Alkotmánybíróóság, például a jogbiztonság és a hatalommegosztás elvét is, melyek továbbra is érvényesek, sőt a hatalommegosztást az Alaptörvény meg is erősíti önálló szabállyal. Emellett az Alaptörvény számos más alapvető jogot ugyanúgy szabályoz, sok hasonló rendelkezést tartalmaz, az emberi méltóságot tekinti az emberi élet alapértékének. Ezeket a jogokat, rendelkezéseket értelmező alkotmánybíróági határozatok változatlanul érvényesek, irányadóak és szerintem az Alkotmánybíróásra kell bízni annak a megítélését, hogy mit tart megtartandónak, és mit nem tart meg ezek közül. Mert az államhatalom gyakorlóit egymás általi ellenőrzésének, egymás általi kontrolljának felborítása lenne, ha az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom, az öt ellenőrző Alkotmánybíróóság döntéseinek érvényessége felett döntene. Lehet, hogy Montesquieu

régen írta meg híres művét, és az USA Alkotmánya régi már, de az, hogy az államhatalmat darabokra kell osztani, és a felosztott hatalmat egymással ellenőriztetni, valamint korlátozni kell, a polgárok szabadságának legfontosabb biztosítója. És ezt az elvet biztosítani kell a demokratikus vagy alkotmányos államoknak. Attól lehet ez egy sikeres, külön magyar modell, lehet sikeres az alkotmánybíróóság, és lehet olyan jó alkotmányozási célok megvalósítója, ami nagyon aktuális, jó irányba mutató célokkal esik egybe.

Gellér Balázs: Nagyon problémásnak tartom a korábbi alkotmánybíróági határozatok helyzetét. Azért nem tartom helyesnek, mert ha nem fogadom el a láthatatlan alkotmány téziséket, azt a tézist, hogy valóban a konkrét alkotmányszövegtől elrugaszkodva, az emberiség közös értékeiből vezethetők le értékeket, akkor bizony azt kell mondani, hogy a korábbi alkotmányszöveget értelmező alkotmánybíróági határozatok alól kihúzzák a talajt. Ellenpélda persze hozható, a Csemegi-kódex értelmezését végrehajtó határozatokra is szoktunk hivatkozni. Igen ám, de gyakran megesik, hogy a Legfelsőbb Bíróság azt mondja, hogy ne jogtörténeti előadást tessenek tartani, hanem a jelenlegi BTK értelmezését alkalmazza. És ha ezt a bírói gyakorlatot veszem figyelembe, akkor bizony nagyon fontosnak tűnik, hogy egy sarkalatos törvény, pozitív jog kimondja, milyen formában kell alkalmazni a korábbi alkotmánybíróági határozatokat. Ha ez nem történik meg, akkor bizony óriási fejtelenség lesz.

Kukorelli István: Lehet jogállami megoldást találni, az általános tilalmak és automatizmusok nem azok. Folyamatról van szó, rengeteg AB-határozat beépült egyébként az új Alaptörvénybe is. És számos olyan van, ami a vita során is előjött, például mikor mentünk át a jogállami Rubikonon? Az Alkotmánybíróóság szerint 1989. október 23-án hoztuk létre a jogállamot. Az új Alaptörvény úgy tűnik, nem ezt vallja, bár kifejezetten nem is tagadja meg. A történelmileg hiteles válasz nem hit kérdése. Tudományos írások e kérdésben rendre a 11/1992. (III. 5.) AB határozatra hivatkoznak. Magam is ezt az álláspontot vallom.